جامعة مؤتة
كلية الدراسات العليا

أحكام وضوابط التفويض في الاختصاص الإداري في القانون الأردني

"دراسة مقارنة"

إعداد الطالب:
سليمان محمد فيصل المجالي

إشراف:
الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة

رسالة مقدمة إلى كلية الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في الحقوق

جامعة مؤتة، 2015م

بسم الله الرحمن الرحيم

MUTAH UNIVERSITY
College of Graduate Studies

جامعة مؤتة
كلية الدراسات العليا

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب سليمان محمد المجالي الموسومة بـ:

احكام وضوابط التعويض في الاختصاص الاداري في القانون الاردني (دراسه مقارنه)

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **قانون.**

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
أ.د. محمد علي الخلايلة		٢٠١٥/٠٨/٠٣	مشرفاً ورئيسا
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		٢٠١٥/٠٨/٠٣	عضواً
د. سالم حمود العضايلة		٢٠١٥/٠٨/٠٣	عضواً
د. هشام حامد الكساسبة		٢٠١٥/٠٨/٠٣	عضواً

/عميد الدراسات العليا

K. Bani

علي الضمور

جامعة مؤتة
كلية الدراسات العليا

الإهـداء

إلى عمي الغالي والعزيز الشيخ أحمد فيصل المجالي -حفظه الله ورعاه-

إلى من ربياني صغيراً ...

إلى والديّ العزيزين...

أمــي -أطال الله عمرها- الملاك الطاهر وأصل العطاء، الحضن الدافئ التي تمدني بالحنان والسكينة، وتشعل بّي مصابيح الأمل بما قدمته لي من دعم وتشجيع، وبما تنسجه لي بصمتها من خطوط ارتقاء المعالي.

وأبي الفاضل -أطال الله عمره- الذي أظلني بفّي رعايته وعنايته وتربيته، وغرس فّي بذور الإصرار وعلو الهمة والمعنوية، وبذل لأجلي كل ما تقاطرت به كفّاه من جهد ومال لديه منتظراً لحظة الحصاد.

إلى... أحبتي وأهل مودتي... أخواتي وإخوتي.

أهدي هذا الجهد المتواضع لعله يضيء جزءاً من عتمة الطريق.

سليمان محمد المجالي

الشكر والتقدير

أقدم خالص الشكر لله تعالى ثم لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة، الذي أخذ بيدي إلى برّ الأمان في إنجاز هذه الرسالة، حيث سار معي فيها خطوة خطوةمما سهّل عليَّ عبئاً ثقيلاً ذللته بفضل توجيهاته القيِّمة، فقد قدَّم نصحه، وغمرني بكرمه، وأفادني بعلمه وتوجيهاته وخبرته، ولا أستطيع إيفاءه حقه، وأسأل الله أن يتولى أمر جزائه عني، فهو الجواد الكريم، وأن يسعده في الدنيا والآخرة.

وأتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا بقبول مناقشة هذه الرسالة، شاكراً على ما سيقدمونه من ملاحظات تثري هذا العمل.

وأشكر جامعة مؤتة، جامعة السيف والقلم رئاسة وإداريين، وخصوصاً مكتبتها، والشكر بعد الله تعالى لكليتي كلية الحقوق ممثّلة بعميدها، وأساتذتها، والإداريين، والعاملين فيها.

سليمان محمد المجالي

قائمة المحتويات

الملخص

أحكام وضوابط التفويض في الاختصاص الإداري في القانون الأردني

"دراسة مقارنة"

سليمان محمد المجالي

جامعة مؤتة، 2015م

انطلقت هذه الدراسة من فكرة أساسيّة مفادها أنّ القواعد العامة للاختصاص تقضي بأنّه إذا منح المشرّع الرئيس الإداري اختصاصاً محدداً وجب عليه تنفيذه بنفسه، وعدم تفويض غيره بممارسة جزء منه، إلاّ إذا منح القانون الرخصة في ذلك، وإلاّ كان عمله غير مشروع، ولذلك فقد هدفت هذه الدراسة إلى تحديد مضمون عملية التفويض في الاختصاص الإداري ومقارنته بالأنظمة المشابهة لها.

وهدفت هذه الدراسة إلى بيان شروط وقواعد صحة التفويض في الاختصاص الإداري في القانون الأردني والتشريعات المقارنة، وكذلك بيان كيف نظّم المشرّع الأردني عملية التفويض الإداري ضمن نصوص متفرّقة ومقارنته بالتشريعات الأخرى، وبيان مواطن القصور في هذا التنظيم، بالإضافة إلى بيان الالتزامات التي تنتج عن عمليّة التفويض على كل من المفوض والمفوض إليه، وما يواجههم من معوقات تحول دون إنجاز هذه العملية بشكل صحيح، وبيان طرق انتهاء هذه العمليّة.

وقد اتّبعت هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي فيما يتعلّق بالنصوص التي عالجت عملّية التفويض في القوانين الأردنّية، بالإضافة إلى المنهج المقارن في أغلب أجزاء هذه الدراسة.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى عدّة نتائج، أهمها النتيجة المتمثلّة في أنّه وعلى الرغم من التقدّم الحاصل في القوانين الأردنّية فيما يتعلّق بقواعد الاختصاص الإداري، إلاّ أنّها وبما يخص عملية التفويض تعاني من مواطن ضعف وقصور بمقارنتها مع قوانين الدول الأخرى، والتي تمّ الإشارة إليها في صلب الدراسة.

Abstract

The Provisions and Regulations of the authorizations in administrative jurisdiction in Jordanian Law (Comparative Study)

Suliman Mohammad Al-Majali

Mu'tah University، 2015

This study started from the basic idea that if the legislator grants a decision marker a specific jurisdiction he must do it by him-self and not to authorize others to exercise part of it except in cases where the law allows him such a license, otherwise his work would be illegal. So this thesis aimed to determine the content of the limit of the mandate in the process of administrative jurisdiction and compare it with similar legal systems.

The study aimed to explain the terms and the rules of the validity of the mandate in the Jordanian law and comparative legal system. It also aimed to explain how the Jordanian legislator regulates the administrative mandate process within sporadic texts and comparing it to other legislations to show the short comings and the weakness of this legal process.

In addition, the study aimed to show those obligations resulting from the authorization process on both the administrative leader who authorize power and those who are authorized and what they may face with constraints that prevent the completion of this process correctly and, finally, how the authorization of administrative power may finish.

This study used the descriptive analytical and comparative methods of study, by describing and analyzing related texts in Jordanian law, as well as examining the most of the subject matters from a comparative perspective.

The study came up with several results including: despite the progress of Jordanian laws with regard to the rules of administrative competence in general, it still suffers from some weaknesses and shortcomings with regard to the process of authorization, and that there are some lessons that can be taken from the comparison with other legal systems.

المقدمة:

تتجه معظم الدول اليوم إلى الأخذ بنظام توزيع الوظيفة الإداريّة (النظام اللامركزي)، بهدف توزيع المهام الإداريّة بين جهات متعددة في الدولة، وذلك بهدف تقديم الخدمات للمواطنين بوقت أسرع وبصورة أفضل.

ويعتبر التفويض في الاختصاص الإداري أحد الوسائل التي يتم بمقتضاها توزيع الوظيفة الإدارية، ومن هنا فقد أخذت المفاهيمالقانونيّة على اختلاف أنواعها بفكرة التفويض الإداري كنظام قانوني يتم من خلاله تخفيف العبء عن كاهل الرئيس الإداري بالسماح له بتفويض جزء من اختصاصاته للتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامّة.

وبالنظر إلى أهميّة هذا الموضوع فقد اخترناه ليكون موضوعاً لهذه الدراسة، حيث تواجه عملية التفويض في الاختصاص الإداري صعوبات عدّة، بسبب عدم المعرفة الكاملة بطبيعته وشروطه، الأمر الذي يؤدي في كثيرٍ من الأحيان إلى عدم تطبيقه بشكل صحيح، مما ينتج عنه مساوئ على نشاط عمل الإدارة، وعدم الاستفادة من مزاياه المتعددة.

فعمليّة التفويض في الاختصاص تثير العديد من التساؤلات التي حاولنا الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة التي تتكون من ثلاثة فصول، يتضمن كل منها مجموعة من المباحث والمطالب، حيث تناولنا في البداية ماهيّة التفويض في الاختصاص وتمييزه عن بعض المفاهيم القانونيّة المشابهة له، ثّم تحدّثنا في أهم المبادئ التي تحكم التفويض في الاختصاص والتنظيم القانوني له في الأردن وفي المفاهيم القانونيّة المقارنة، قبل أن يصل إلى الحديث عن التزامات تنفيذ التفويض وطرق انتهاءه.

وقد خلصت هذه الدراسة التي اتبعت الأسلوب الوصفي التحليلي المقارن إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تم الإشارة إليها في الخاتمة والتي يتمّنى الباحث أن تحقق الفائدة المرجوة من هذا العمل المتواضع.

أهمية الدراسة:

يُعدّ موضوع التفويض في الاختصاص الإداري من الموضوعات المهّمة في الوقت الحاضر، حيث أّنه يخص جانباً من جوانب الوظيفة التنفيذّية للدولة، ويعدّ وسيلة لنقل

السلطات من الجهات الإداريّة العليا إلى تلك الجهات الإداريّة الأقرب إلى الأفراد ، ممّا يسهّل على الأخير ويخفف الأعباء الملقاة على القيادات الإداريّة العليا، ويعطي في الوقت ذاته القيادات الأدنى الفرصة لممارسة اختصاصات جديدة تؤهلهم إلى مواقع قياديّة أعلى.

وبالرغم من ذلك، فقد وجد الباحث عدم الاهتمام ودراسات كافية لهذا الموضوع من قبل الباحثين والدارسين، مما دفعه إلى تناول هذا الموضوع كونه جديراً بالبحث والدراسة في ظلّ قلّة الأبحاث والدراسات القانونّية التي تتطرق لهذا الموضوع الحيوي، فمعظم ما كُتب عنه كان ضمن دراسات عامّة بخصوص القانون الإداري وعلم الإدارة العامّة، حيث يتم تناول هذا الموضوع بصورة عرضيّة وضمن مواضيع عامّة أخرى.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أنّه لا يوجد في الأردن نظامٌ قانوني خاص ينظّم عملية التفويض الإداري ويبيّن القواعد العامّة التي تحكم هذه العمليّة بعكس بعض الدول العربّية والأجنبّية التي عالجت موضوع التفويض الإداري ضمن قوانين خاصّة. فالباحث في التشريعات الأردنّية يجد نفسه أمام اضطراب تشريعي بخصوص عملّية التفويض الإداري، ممّا يجعلنا أمام حاجة ماسّة لوضع إطار قانوني لعمليّة التفويض في الاختصاص في القانون الأردني والاستفادة من تجارب الأنظمة المقارنة في هذا المجال.

منهجّية الدراسة:

تقوم منهجيّة الدراسة على الأسلوب الوصفي التحليلي المقارن، حيث سنقوم بمعالجة موضوع التفويض في الاختصاص الإداري من خلال استعراض وتحليل النصوص التي أشارت إلى التفويض في الاختصاص الإداري في مجموعة من القوانين المختلفة الأردنّية ومقارنتها بالمفاهيم القانونيّة التي عالجت موضوع التفويض في الاختصاص الإداري في كل من جهورية مصر العربيّة ودولة الكويت، وسيتم الإشارة كذلك إلى القانون الفرنسي كلما اقتضت طبيعة الدراسة ذلك.

الدراسات السابقة:

1. رسالة ماجستير "**التفويض في الاختصاص الإداري**" - دراسة ميدانيّة- للباحث محمد تيسير الجبور، جامعة آل البيت، عام 2004، وهذه الرسالة وعلى أهميّتها، إلاّ أنّها أصبحت قديمة نسبيّاً ولم تُشر إلى الكثير من التطورات التشريعيّة والفقهيّة والقضائيّة في مجال التفويض الإداري، وهو ما ستحاول دراستنا هذه القيام به.
2. كتاب "**التفويض في الاختصاص**" للدكتور بشار عبدالهادي سنة 1982م، وقد عالج هذا الكتاب موضوع التفويض في الاختصاص في الأردن، وفق دراسة مقارنة، ولكنّ هذه الدراسة أيضاً تُعدّ قديمة نوعاً ما، وبالتالي عالجت النصوص التي أشارت إلى التفويض في القوانين الأردنّية السابقة والتي حصل عليها بعض التطورات كما سنرى في هذه الدراسة.
3. كتاب "**التفويض في السلطة الإداريّة**" للدكتور عبدالغني بسيوني سنة 1986م، وقد تناول هذا الكتاب موضوع التفويض الإداري ضمن دراسةٍ تحليليّة لنصوص القوانين المصريّة، ولم يتطرّق إلى التفويض الإداري بالنسبة للأردن، وهو ما يبرر إجراء هذه الدراسة.

خطة الدراسة:

وفي ضوء ما تقدّم سيقوم الباحث بمعالجة موضوعات الرسالة من خلال ثلاثة فصول، يتكوّن كل منهما من مجموعة من المباحث والمطالب، حيث يتناول في الفصل الأول من الرسالة ماهيّة التفويض في الاختصاص وذلك من خلال مبحثين، يعالج الأول منهما مفهوم التفويض في الاختصاص، ويقارن المبحث الثاني بين التفويض في الاختصاص وبعض المفاهيم القانونيّة المشابهة له.

أمّا الفصل الثاني فيتناول ضوابط التفويض في الاختصاص في القانون الأردني والقانون المقارن، وذلك من خلال ثلاثة مباحث تعالج على التوالي: شروط صحة التفويض، التنظيم القانوني له في كل من الأردن والمفاهيم القانونيّة المقارنة، وقواعد التفويض في الاختصاص الإداري.

وفي الفصل الثالث تناول الباحث التزامات تنفيذ التفويض وطرق انتهاءه، وذلك من خلال مبحثين مستقلين، عالج الأول منهما التزامات تنفيذ التفويض، وعالج الآخر طرق انتهاءه.

الفصل الأول
ماهّية التفويض في الاختصاص الإداري

سنتناول في هذا الفصل تعريف التفويض في الاختصاص الإداري، ثّم مقارنته بالمفاهيم المشابهة له، وذلك في مبحثين مستقلين.

1.1 مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري

سوف نتناول في هذا المبحث تعريف التفويض في الاختصاص الإداري، ثّم نوضح مدى شرعّية التفويض في الاختصاص الإداري، وأخيراً بيان أنواع التفويض في الاختصاص الإداري.

1.1.1 تعريف التفويض في الاختصاص الإداري

لقد ظهرت فكرة التفويض في القانون الروماني في موضوع الالتزامات في نطاق القانون المدني، وكان مصطلح التفويض يطلق على عدد من مسّميات العقود كعقد الاستبدال وعقد الاشتراط لمصلحة الغير وعقد الوكالة(1).

فكان التفويض في عقد الاستبدال يقصد به استبدال المدين المفلس بمدين مليء يمكن له سداد دينه بدلاً منه، ثّم تطورت الفكرة باستخدامها العقد في تجديد الدين أي حلول التزام جديد محل التزام قديم(2).

وانتقلت فكرة التفويض في القانون الروماني إلى المشرع الفرنسي القديم ،ويمكن القول أّن التطور التشريعي للتفويض بدأ في فرنسا من خلال الأمر الملكي الصادر في 29 آذار عام 1821، والذي عالج مسألة الغياب المؤقت للحافظ عن مقر عمله وكيفيّة تفويضه اختصاصاته(3)، حيث جاء في نّص المادة الثانية من الأمر الملكي: "في حالة

---

(1) قريطم، عيد، (2011). التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقّية، بيروت، ص14.

(2) قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص14.

(3) مشار إليه: قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص15.

غياب المحافظ عن المحافظة أو وجود مانعٍ لديه، دون أن يكون قد سبق له أن فوّض بالإدارة، أو في حالة قيامه بإجازة يتولى الإدارة بالمحافظة الأول في ترتيب القائمة من مستشاري المحافظة، إلا إذا كان المحافظ قد سبق له أن فوّض آخر، فيظل هذا الأخير يمارس السلطات المفوّض بها إلى أن يقرر وزير الداخلية ما يراه في هذا الشأن".

ثّم توالت بعد هذا المرسوم مراسيم كثيرة، منها مرسوم 31 من مايو عام 1862 والذي أعطى الوزير حق تفويض جزءٍ من اختصاصاته الخاصة بتصفية ديون الدولة لمرؤوسيهم، ومرسوم 5 أبريل عام 1884 والمعروف بالقانون البلدي، والذي أجاز للعمد ة تفويض جزء من اختصاصاته إلى مساعديه، وقد عُدّل هذا القانون عام 1950 بقانون لإدارة المحليّة[1].

ومن المراسيم التي صدرت في فرنسا بعد الحرب العالمّية الأولى بما يخص التفويض مرسوم 16 نوفمبر 1926م، حيث أجاز هذا المرسوم للمحافظين الحق في تفويض جزء من سلطتهم في تحصيل الضرائب إلى بعض الأشخاص المحددين على سبيل الحصر، في التوقيع بالنيابة عنه[2]، ومرسوم 26 سبتمبر 1953م، والذي لم يمنح الحق للوزراء بتفويض جزء من اختصاصاتهم مباشرة إلى موظفي وزارتهم في الإقليم، بل اشترط أن يتم هذا التفويض للمحافظ أولاً، ثّم يقوم المحافظ بعد ذلك بالتفويض إلى موظفي الوزارات في محافظته[3].

وهكذا يمكن القول أن التفويض ليس فكرة جديدة، بل كانت موجودة منذ القدم، ولكنّ هذه الفكرة تطّورت ومّرت بمراحل مختلفة، فقد كانت تستخدم بدايةً في القانون الخاص بما يخص تنفيذ الالتزامات، ثّم بعد ذلك انتقلت فكرة التفويض إلى القانون العام بعد أن ازدادت وظائف الدولة الفرنسّية وتدخلها في الحياة العاّمة، وقد كان

(1) حسن، عبدالفتاح. (1970، 1971). التفويض في القانون الإداري، وعلم الإدارة العامة، دار النهضة للنشر، القاهرة، مصر، ص61.

(2) بركات، عمر فؤاد. (1989). التفويض في القانون العام، جامعة طنطا، ص59.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني. (1986). التفويض في السلطة الإدارّية، الدار الجامعّية، بيروت، لبنان، ص127.

للقضاء و الفقه دورا كبيرا في هذا المجال، فقد كانت لنظريات القانون العام التي ابتدعها الفقهاء الفرنسيين أمثال دوجي وجيز أثراً كبيراً في تطور فكرة التفويض الإداري، كما كان لمذكرات مفوض الدولة (روميو) في قضية (Mogambury) الشهيرة دورا كبيرا في إرساء قواعد مهمة في نظرية التفويض الإداري وعلى النحو الذي سنراه لاحقا[1]

وفيما يتعلق بتعريف التفويض في الاختصاص الإداري فقد نظر إليه جانب من الفقه من حيث مسألة المشروعية فذهبوا إلى أن التفويض هو "إن يعهد الرئيس الإداري ببعضٍ من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناءً على نصٍّ قانوني"[2]. وفي ذات السياق قيل بأن التفويض هو "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجزءٍ من اختصاصاته إلى موظف آخر أو هيئة أخرى، استناداً إلى نصٍّ دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له في ذلك"[3].

وهنالك من يعرف التفويض بالنظر إلى نوعية الاختصاصات المفوضة بأنه "عملٌ يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص بممارسة جانبٍ من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوعٍ معين من المسائل إلى موظف آخر"[4].

وهنالك من يركز في تعريفه للتفويض على صفته العابرة فيرى بأنه "أمرٌ يقدم عليه صاحب الاختصاص من تلقاء نفسه، فيعهد ببعض اختصاصاته إلى موظفٍ آخر يزاولها بصفةٍ مؤقّتة"[5]. كما قيل بأن التفويض هو "أن يعهد صاحب الاختصاص

---

(1) مشار إليه: قريطم، عيد. التفويض في الاختصاصات الإداريّة، مرجع سابق، ص18.

(2) أبو زيد، محمد عبدالحميد. (2007). القانون الإداري، ط2، مطبعة العشري، القاهرة، مصر، ص253.

(3) عبدالهادي، بشار. (1982). التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان، عمان، الأردن، ص143.

(4) الطماوي، سليمان محمد. (1984). النظرية العامة للقرارات الإداريّة، دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص286.

(5) فهمي، مصطفى أبو زيد. (1959). القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط1، الإسكندريّة، مصر، ص370.

الأصلي بممارسة جانبٍ من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوعٍ معّين من المسائل إلى فردٍ آخر"[1].

ونخلص من هذه التعريفات إلى أنّ التفويض في الاختصاص الإداري يستند في مشروعّيته إلى نصٍّ يأذن في ذلك، فلا تفويض دون نص، حيث أنه استثناء على الأصل. كما نخلص إلى أنّ التفويض في الاختصاص الإداري يتكون من ثلاثة عناصر، وهي: الأشخاص والاختصاصات والمسؤوليات الجديدة، والتي أساسها التزام المفّوض إليه بالتنفيذ فلا يتصّور أن يقوم التفويض في الاختصاص الإداري إلا من خلال الأشخاص، سواءٌ أكان لتفويض في الاختصاص إلى شخصٍ أو هيئةٍ أو لجنة، حيث أنّ أشخاص هذه اللجان أو الهيئات هم من يقومون بعملية التفويض[2]. أما الاختصاص فيعد العنصر الأهم في عناصر التفويض، والسبب في ذلك أنّ الاختصاص هو (محل) التفويض، والقاعدة العامة في الاختصاص هي أّنه إذا أنيط بموظف اختصاص ما، وجب على الموظف أن ينفّذه بنفسه، وعليه فلا يجوز له تفويض أي جزء من هذا الاختصاص، إلا بناءً على نصٍّ يأذن له في ذلك[3]، ونشير في هذا الصدد أن الاختصاص من النظام العام، فلا يجوز مخالفته ولا يجوز تعديل قواعده بالاتفاق، وأخيراً إنّ الدفع بعدم الاختصاص من النظام العام، وعليه يجوز الطعن به في أي مرحلة من مراحل الدعوى ويجوز للمحكمة أيضاً أن تثيره من تلقاء نفسها.

---

(1) مجموعة المبادئ القانونّية التي تنظمها فتاوى الجمعية العمومّية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، السنة الثالثة عشر، القاعدة رقم 258، ص375. مشار إليه عند: الدكتور سيانيد باكراد ميسروب بعنوان "التفويض التشريعي" والمنشور بمركز الدراسات المستقلّة، كلية الحدباء الجامعّية، العدد39، 2012م، ص155.

(2) عبدالهادي، بشار. التفويض في الاختصاص -دراسة مقارنة، ص144.

(3) مجموعة المبادئ القانونّية التي تضّمنتها فتاوى الجمعّية العمومّية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، قاعد رقم 49، ص124، 125. مشار إليه عند: الدكتور بشار عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص151.

و من القواعد الأساسّية في عملية التفويض أّنه لا تفويض في المسؤولّية، ولكّن ذلك لا يمنع من قيام مسؤوليات على عاتق المفّوض إليه، ومسؤولية المفّوض إليه تكمن – كما سنرى لاحقا" - في تنفيذ ما فّوض إليه من اختصاصات الأصيل، حيث يصبح ملزماً بذلك، وعليه فإّن عدم التنفيذ يرتب على المفوض إليه مسؤولية جديدة قد تكون تأديبّية أمام مرؤوسيه، وقد تمتد إلى الجانبين المدني والجنائي، اعتماداً على الآثار المترتبة على موقفه السلبي من التفويض أو خروجه على فحواه(1).

ويرى الباحث وانطلاقا من العناصر التي تضمنتها التعريفات السابقة إن التفويض في الاختصاص الإداري تصّرف قانوني، يعهد بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل ببعض من اختصاصاته التي يستمّدها من القانون إلى موظفٍ آخر أو هيئة أخرى بصفةٍ مؤقتة، وذلك استناداً إلى نصٍّ قانوني يجيز له ذلك، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا.

ّوالهدف من التفويض في الاختصاص الإداري بهذا المعنى هو تخفيف العبء عن عاتق الرئيس، وبالتالي يبقى متفرغاً للمسائل المهمة والكبرى، كما أن التفويض يؤدي بالضرورة إلى زيادة كفاءة العمل الإداري وزيادة إنتاجّيته، ولا يعني التفويض بهذا المعنى نقل المسؤولّية، فالمفوَّض يبقى مسؤولاً عن الاختصاصات محل التفويض مع ظهور مسؤوليات جدي دة على عاتق المفّوض إليه، تتمثل بمسؤوليته عن تنفيذ ما فّوض به.

2.1.1 مدى شرعّية التفويض في الاختصاص الإداري

لقد بّينا سابقاً أّن التفويض في الاختصاص هو تصّرف قانوني يعهد بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل ببعضٍ من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى موظفٍ آخر أو هيئة أخرى بصفة مؤقتة، وذلك استناداً إلى نصٍّ قانوني يجيز له ذلك مع بقاء مسؤوليته قائمة أمام الرئاسات العليا.

---

(1) عبدالهادي، بشار. التفويض في الاختصاص-دراسة مقارنة، ص154.

ويعتبر التفويض في الاختصاص استثناءً على الأصل، حيث يتّوجب على الأصيل أن يقوم بممارسة اختصاصاته بنفسه التي حددها له القانون، وأن لا يفّوضها لغيره لأنّه أُعطي هذه الصلاحيات لاعتبارات علميّة وعملّية، ومن ثم يجب عليه تنفيذها بنفسه، وعدم تفويضها إلا في الحدود المجازة قانونياً[1].

وعليه فإنّ التفويض نظام استثنائي من مبدأ الممارسة الشخصّية للاختصاص، وككل استثناء على مبدأ عام، يجب أن يكون لهذا الاستثناء وجه شرعي يبرره، ومن هنا يجب أن يأذن به نص قانوني، وأن يكون هذا التفويض جزئياً وليس مطلقاً في جميع الاختصاصات، حيث أنّ التفويض الذي يقع على جميع الاختصاصات لا يكون مشروعاً من الناحية القانونّية، لأّنه يفضي إلى شلّ الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص[2].

ولكي يكون التفويض في الاختصاص مشروعاً، فإّنه يتوجب أن لا يكون قد تّم حظره بنص قانوني، سواء كان هذا الحظر صراحةً أو كان ضمناً[3].

ولقد استقّر الفقه الإداري الفرنسي على أنّ تفويض الاختصاص لا يكون مشروعاً إلاّ إذا كان مباحاً من خلال نصٍّ دستوري (كنص المادة (13) من الدستور الفرنسي المعدّل عام 2004 التي تسمح لرئيس الجمهورّية بأن يفّوض من خلال مرسوم صلاحياته بتعيين الموظفين لرئيس الوزراء باسمه) أو من خلال قانون (كقانون العام للإدارة المحليّة الفرنسي الذي يسمح للعمدة أن يفّوض بعض اختصاصاته لمعاونيه) أو من خلال مرسوم[4].

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص -دراسة مقارنة، ص53.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، ص135.

(3) الرويح، حنان عبدالعزيز (2011). تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، ص38.

(4) مشار إليه: الدكتور عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص95.

كما استقر الفقه في كل من مصر والأردن والكويت على أنّ التفويض في الاختصاص لا يكون مشروعا إلا إذا كان مستندا إلى نصٍّ قانوني[1]، ومن نصوص القوانين التشريعيّة في مصر، والتي أجازت التفويض نذكر نص المادة الأولى من قانون التفويض العام رقم (42) لعام 1967م، والتي سمحت لرئيس الجمهوريّة بتفويض بعض الاختصاصات المخوّلة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين[2]، وكذلك الأمر في الأردن، فنذكر من نصوص القوانين والتي أجازت التفويض نص المادة (12) من قانون معهد الإدارة العامة، والتي أجازت للمجلس أن يفوّض بعض مسؤولياته وصلاحياته إلى المدير[3].

وأيضاً ما جاء في نص المادة (181) من نظام الخدمة المدنّية رقم (82) لسنة 2013، والتي أجا زت لرئيس الوزراء أن يفوّض أّياً من صلاحياته المخّولة إليه إلى أي وزير ذي علاقة، وأجازت أيضاً للوزير تفويض أيّاً من صلاحّياته إلى الأمين العام أو إلى أيٍّ من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظة أو الألوية[4].

إما في الكويت فمن القوانين التي أجازت التفويض في الاختصاص، المرسوم بالقانون رقم (116) سنة 1992 والذي أرسا قواعد وأحكام التفويض في الاختصاص الإداري وبين شروط صحته.

---

(1) الفاسي، أحمد حمد. (1994). التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد(3)، ص24؛ عبدالله، عبدالغني بسيوني، للتفويض في السلطة الإداريّة، ص138؛ عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص53.

(2) تنص هذه المادة على أنّ "للمحافظ أن يفوّض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى....".

(3) تنص هذه المادة على أّنه "للمجلس تفويض بعض مسؤولياته وصلاحياته إلى المدير".

(4) تنص هذه المادة على أنّ "أ. لـ رئيس الوزراء أن يفوّض أّياً من الصلاحيات المخّولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أيٍّ وزير ذي علاقة. ب. للوزير أن يفوّض أّياً من الصلاحّيات المحّولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أيٍّ من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية".

وقد ذهب القضاء الإداري في الأردن وفي المفاهيم القانونية المقارنة إلى عدم مشروعية التفويض في الاختصاص الإداري إلا إذا ورد نص يجيزه، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "ومن حيث أن الواضح مما تقدم أن القانون رقم (20) لسنة 1951 سالف الذكر قد ناط برئيس المصلحة سلطة التعقيب على تقدير الرئيس المحلي في التقارير السنوّية التي توضع عن العاملين باعتبار أنّ هذا العمل يدخل في اختصاص وظيفته، وقد قام المشرع بهذا التحديد لمصلحة عامة ارتآها فألزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الاختصاص بنفسه ولم يجز له التفويض فيه إلى سواه، ولّما كان الثابت -في الحالة المماثلة- أنّ رئيس مصلحة الضرائب كان موجوداً ويباشر أعمال وظيفته عندما عهد إلى وكيل المصلحة باختصاصاته في التعقيب على تقدير الرئيس المحلي، والمطعون في ترقيتهم لدرجة كفايتهم عن أعمالهم خلال عام 1953م، فإنّ هذا التفويض يكون مخالفاً للقانون"[(1)].

وفي الأردن ذهبت محكمة العدل العليا الأردنّية إلى أنّ التفويض لا يكون مشروعاً إلاّ إذا نصّ القانون عليه، حيث قررت في القضية رقم (83/68) "أنّ من القواعد التي استقّر عليها الفقه الإداري أّنه إذا أنيطت صلاحية بمرجع معين فإنّه يجب أن يمارسها هذا المرجع ولا يحق له أن يفّوض أحداً بممارستها إلاّ بنصٍّ قانوني صريح"[(2)]، كما قضت بأن "المادة (3) من نظام ترخيص وإدارة المخابر الطبّية رقم (20) لسنة 1972 تنص على أنّ وزير الصحة هو المختص بالترخيص للطالب بفتح مختبر طبي خاص، وأّنه ليس في النظام ما يجيز للوزير أن يفّوض هذه الصلاحية لغيره"[(3)].

وفي الكويت ذهبت المحكمة الإدارية العليا في ذات الاتجاه فقضت " بأن التفويض هو استثناء من الأصل العام، وعليه فأنه يجب أن يكون صريحا وواضحا ولا يجوز افتراضه ضمنا"[(4)].

---

(1) حكم محكمة الإدارية العليا، رقم(216)، لسنة 1975.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رقم (83/68)، لسنة 1983، منشورات عدالة.

(3) حكم محكمة العدل العليا، رقم(92/54)، لسنة 1992، منشورات عدالة.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم(178)، لسنة 1995 .

وفي إطار الحديث عن مشروعية التفويض اختلف الفقه حول مسألة ما إذا كان التفويض يشمل تفويض السلطة أم انه يقتصر على الاختصاص، فالبعض يرى أن "التفويض يقتصر على الاختصاص دون السلطة، وذلك لان الرئيس الإداري عندما يفّوض أحد مرؤوسيه بكافة اختصاصاته، فإّنه يعزل نفسه وهو بذلك يكون قد فّوض السلطة ذاتها وتجاوز تفويض الاختصاص، وهذا الأمر مخلٌّ لقواعد القانون العام[1]، كما أن السلطة التي يمنحها القانون إلى موظفٍ ما هي إلا المكنةالقانونيّة المجيزة للتفويض، وبالتالي لا يتصّور أن تفّوض، فهي التي تخّول الرئيس بأن يفّوض جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه، والمشرِّع عندما يحدِّد اختصاصات الموظف، فإّنه يمنحه السلطة الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات"[2]، ومن جانب ثالث فإّن "السلطة تتلازم مع المسؤولية بمعنى أّن القانون يمنح الموظف قدر من السلطة تتناسب مع حجم المسؤولية الملقاة عليه، فليس من المنطق أيضاً أن يفّوض الموظف سلطته مع تفويضه للاختصاص، وبقاءه في نفس الوقت مسؤولاً"[3].

ومن أنصار هذا المذهب الفقيه الفرنسي "دلفولفيه"، حيث يقول "إّن التفويض في الاختصاص لا يعني نقل السلطة إلى المفوَّض إليه، وإنّما نقل موضوع أو اختصاص معين فقط، ولذلك يجب أن يكون للمفّوض إليه في الأصل سلطة مستقلة حتى يستطيع التقرير في أمر الاختصاص المفوَّض إليه"[4].

وهنالك بالمقابل من يرى " أّن السلطة يجب أن تفّوض مع الاختصاص، فالرئيس يلزم بواجبات معينة، وله السلطة اللازمة لإنجازها، فإذا فّوض جانباً من اختصاصاته إلى مرؤوسيه فإّنه يكون من المنطقي أن يفّوض إليه أيضاً القدر اللازم من السلطة، فتفويض السلطة وتفويض الواجبات متلازمان؛ لأّنه لا معنى لأن يعهد الرئيس إلى تابعه بواجبٍ دون أن يخّوله السلطة اللازمة للقيام به[5]، ومع كل الاحترام فإّن الباحث

---

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص370.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص76.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص45.

(4) مشار إليه لدى عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص71.

(5) حسن عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص68.

لا يتفق مع هذا الرأي ويرى بأنّ الاتجاه الأول وما ساقه من تبريرات وحجج تدعم فكرة عدم تفويض السلطة مع تفويض الاختصاص أولى بالإتّباع.

3.1.1 أنواع التفويض في الاختصاص الإداري

تختلف أنواع التفويض في القانون الإداري بحسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فقد ينظر إلى التفويض من حيث الأداة الصادرة به، وقد ينظر إليه من حيث الشكل الصادر به، وقد ينظر إليه من حيث الطبيعة القانونّية الخاصّة به.

أولاً: أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به

يقسم التفويض في الاختصاص من حيث الأداة الصادرة به إلى التفويض المباشر والتفويض غير المباشر، التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي، التفويض البسيط والتفويض المركب، والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر.

1. التفويض المباشر والتفويض غير المباشر

أ. التفويض المباشر: هو ذلك التفويض الذي يصدر من الأصيل نفسه استناداً إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له ذلك[1]، ومن أمثلة التفويض المباشر قيام رئيس الدولة بتفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس الوزراء، وتفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى الأمين العام للوزارة.

ويتم هذا التفويض على مرحلتين، الأولى أن يصدر نص أو إذن بالتفويض من السلطة المانحة للاختصاص إلى إحدى السلطات، والثانية أن يصدر قرار بالتفويض من السلطة المختصة بتفويض جزء من اختصاصاتها.

وهذا النوع من التفويض هو المطبق حالياً في أغلب الدول، ففي فرنسا نجده مطبقاً في أغلب مراسيم التفويض وخاصة المرسوم الصادر في 1964/3/14، وأيضاً في مصر، ففي أغلب القوانين التي أشارت إلى عملية التفويض نجدها تأخذ بهذا النوع من التفويض، ومثال ذلك القانون رقم (42) لعام 1967م، كما سار المشرع الأردني أيضاً

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص169.

على هذا النهج، وأخذ بالتفويض المباشر في أغلب نصوص القوانين والتي أجازت عملية التفويض.

وقد أخذ أيضاً المشرع الكويتي بهذا النوع من التفويض في المرسوم بالقانون 92/116 والخاص بعملية التفويض في الاختصاصات.

وفي هذا النوع من أنواع التفويض تظهر وبشكل واضح إرادة الأصيل، فهو الذي يفّوض أو لا يفّوض بناءً على متطلبات العمل وظروفه التي يقدّرها بنفسه[1].

ب. التفويض غير المباشر: هو القرار الذي يصدر من شخص أعلى في السلم الإداري، بتفويض بعض اختصاصات شخصٍ آخر أصيل لغيره، بغض النظر عن إرادة صاحب الاختصاص الأصيل، ودون أن يقوم بأي تصرف من جانبه[2].

ومثال هذا النوع أن يقوم الوزير بتفويض بعض اختصاصات الأمين العام للوزارة لأحد المدراء المركزيين في الوزارة، فالتفويض في هذا الاختصاص، يتم بإرادة الشخص إلا على مركزاً وليس بإرادة الأصيل الذي يتفاجأ بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره.

وهذا النوع من أنواع التفويض الغير مباشر نجده مجاز في بعض الدول كفرنسا، وغير مجاز في بعضها الآخر، كمصر والأردن والكويت، ففي فرنسا نجد تطبيقاً عملياً لهذا النوع، حيث يتم التفويض بمرسوم يمثل قرار التفويض دون الحاجة إلى قرار يصدر من الأصيل، وبالتالي فإنّ قرار التفويض يصدر عن غيره[3].

أّما في مصر، فقد كان المشّرع يأخذ بهذا النوع في القانون رقم 137 لسنة 1951 الخاص بنظام وكلاء الوزارات الدائمين، وفي القانون رقم 390 لسنة 1956 المتعلّق بتفويض الاختصاص، ففي القانون الأخير نصّ المشّرع في المادة الثالثة منه المعدّلة بالقانون رقم 127 لسنة 1957 على أنّ للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين إلى الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح[4].

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص166.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص143.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري، ص68.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص وعلم الإدارة، ص166.

على أنّ جميع القوانين المتقدّمة قد ألغيت، ولم تأخذ النصوص الجديدة التي تجيز التفويض بهذا النوع حتى الآن.

وقد سار المشرع الأردني على هذا النهج، فلم يأخذ بهذا النوع من التفويض، ونستنتج ذلك من خلال استعراضنا للقوانين التي أشارت إلى عملية التفويض في بعض القوانين والتي اشترطت أن يكون التفويض بالصلاحيات المخولة بموجب القوانين.

أما في الكويت، فلم يأخذ المشرع بهذا النوع من التفويض في المرسم بالقانون 92/116 والخاص بعملّية التفويض في الاختصاص، والذي اشترط لصحة التفويض أن يكون الرئيس الإداري متمتعاً أصلاً بالسلطات التي يقوم بتفويضها[1].

ويرى بعض الفقه أن هذا النوع من أنواع التفويض وكأنّه نقل للاختصاص وليس تفويضاً فيه، إلاّ أنّ صفة "التأقيت" تجعله تفويضاً في الاختصاص، وليس نقلاً له، وأساس ذلك أنّ اختصاصات الأصيل تعود إليه بتحقق أحد أسباب انتهاء التفويض "كتغير أحد أشخاصه أو إلغائه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته" دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد يعيد تلك الاختصاصات، مما يجعله تفويضاً في الاختصاص وليس نقلاً له[2].

وإذا كان هناك جانب من الفقه يرى بأن هذا النوع من التفويض مهم يجب إعماله، لأنّ ظهوره لم يكن عبثاً، ويرى هذا الجانب أيضاً لو أنّ المشرع في مصر قد أبقى على هذا النوع من التفويض وتوسع به، وضيّق من نطاق التفويض المباشر[3]، فإن جانب كبير يرى بأنّ هذا التفويض الغير مباشر غير مرغوب به، ويجب عدم إعماله، وذلك للأسباب التالية[4]:

أ. أن تفويض بعض اختصاصات الأصيل لغيره من سلطة أعلى دون علمه، قد يشكّل ليه حالة نفسّية، مما يؤثّر على ثقته بنفسه، وتجعله يعتقد بأنه عاجز عن ممارسة اختصاصاته، مما يؤثّر على كفاءته في العمل.

---

(1) الرويج، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص38.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص166.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص70.

(4) حسن، مشار إليه لدى: قريطم، عيد، ص144.

ب. يؤدي هذا النوع من أنواع التفويض إلى زعزعة الثقة بين العاملين بصفة عامة وبين الرئيس والمرؤوس بصفة خاصة.

ج. إن صاحب الاختصاص الأصيل هو أعلم من غيره بقدرات وإمكانيات مرؤوسيه، وذلك بحكم إشرافه عليهم واحتكاكه بهم، وعلى هذا الأساس فإنّ التفويض غير المباشر قد يحول بعض العاملين غير الجديرين بتنفيذ بعض الاختصاصات التي قد تكون هامة وحساسة، فلا يجيدون تنفيذها، ولا يتحملون مسؤولياتها.

وبناءً عل ما تقدّم يرى الباحث ضرورة عدم إعمال هذا النوع من أنواع التفويض، ويتفق مع كل من المشرّع المصري والأردني والكويتي بخصوص عدم الأخذ بهذا النوع.

2. التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي

التفويض الاختياري هو ذلك التفويض الذي يكون فيه الأصيل حرّاً في أن يفوّض جزءاً من اختصاصاته أو لا يفوّضها، وهذا هو الأصل في التفويض[1]، أمّا التفويض الإلزامي، فيتحقق في حالة ما إذا كان الأصيل ملزماً بإجرائه، وليس له الخيار بين أن يفوّض أو لا يفوّض، وبالتالي لا تكون له حرية التقدير والاختيار، ومثال ذلك ما ورد في المادة (83) من قانون الإدارة المحلّية المصري رقم (124) لسنة 1960 الملغي من أنّ "للمحافظ أن يفوّض ممثلي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في إصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية من المجلس إذا كانت الوظيفة لا تعلو درجتها على السابعة، إذا طلب وزير الإدارة المحلّية إصدار هذا التفويض"[2].

وفي حقيقة الأمر لم يصادفنا أمثلة لهذا النوع من التفويض في تشريعات كل من الأردن والكويت ، وإنّما كانت جميع النصوص التي عالجت عملية التفويض تشير إلى التفويض الاختياري.

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص146.

(2) الوالي، محمود، نظرية التفويض الإداري، ص356.

3. التفويض البسيط والتفويض المركّب

التفويض البسيط هو أن يقوم الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته إلى مفوض إليه واحد، كأن يقوم وزير الداخلّية بتفويض اختصاصاته المتعلّقة بشؤون الإقامة للأجانب إلى مدير دائرة الأحوال المدنيّة، أمّا التفويض المركب فهو أن يقوم الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى عدد من المفوض إليهم[1]، كأن يقوم الوزير بتفويض جزءٍ من اختصاصاته إلى مجموعة من الموظفين ليقوموا بتنفيذ ما هو مطلوب منهم بشكل مشترك بينهم.

وقد أخذت التشريعات في مصر والأردن والكويت بالتفويض المركب، بالإضافة إلى التفويض البسيط، والمثال على التفويض المركب في مصر نص المادة (14) من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام التي تجيز لمجلس الإدارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى لجنة أو لجان يشكّلها من بين أعضائه[2].

ومثاله في القوانين الأردنّية ما جاء في نص المادة (20) من النظام المالي لبنك تنمية المدن والقرى رقم (56) لعام 2011، والتي اشترطت بخصوص عملية التوقيع على سندات الصرف والتي لا تزيد قيمتها عن (2000) دينار أن تتم من قبل مفوضين اثنين وسندات الصرف التي تزيد قيمتها عن (2000) تتم من قبل ثلاث مفوضين استناداً إلى قرار مدير البنك.

ومثاله في التشريع الكويتي، ما جاء في نص المادة (5) من المرسوم بالقانون رقم 92/116 والتي أجازت للوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى المحافظين أو إلى وكيل الوزارة أو إلى وكيل الوزارة المساعد أو إلى مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف عليها[3].

ويؤيد الباحث وجهة النظر التي ترى بعدم الأخذ بهذا النوع من التفويض لسببين[4]، الأول انه إذا فّوض الأصيل بعض اختصاصاته إلى عدد من مرؤوسيه،

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص147.

(2) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص73.

(3) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص45.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص173.

وتغيب أحدهم لسبب ما، فإنّ هذا يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الاختصاصات المفوّضة خاصّة وإنّ هذه الاختصاصات قد فوّضت إليهم ليقوموا بها مجتمعين، والثاني في مثل هذا النوع من التفويض يمكن أن يتعذّر على المفوّض إليهم الاتفاق، مما يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الأعمال، وهذا يتنافي مع الهدف من التفويض في الاختصاص وهو الإسراع من تنفيذ الأعمال.

4. التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر

التفويض للمرؤوس المباشر هو التفويض الذي يعهد من خلاله الأصيل ببعض اختصاصاته إلى من يليه مباشر في التسلسل الوظيفي، وهذه هي الصورة الطبيعيّة الدارجة في أغلب التشريعات بخصوص مجال التفويض في الاختصاص[1]، ومثالها تفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى الأمين العام للوزارة.

أما التفويض للمرؤوس غير المباشر، فإنّ المفوّض إليه لا يكون مرؤوساً مباشراً للأصيل، بل إنّ المفوّض إليه في هذا النوع قد لا يكون مرؤوساً للأصيل على الإطلاق[2]، ومن الأمثلة على التفويض غير المباشر أن يقوم الوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى مدير الإدارة في المحافظة، وأن يقوم وزير المالية مثلاً بتفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس مؤسسة تابعة إلى وزارة تطوير القطاع العام.

ثانياً: أنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به

ينقسم التفويض من حيث الشكل الصادر به إلى التفويض الكتابي، والتفويض الشفوي.

1. التفويض الكتابي:

هو التفويض الذي يصدر به قرار مكتوب، مع العلم أنّ قرار التفويض هو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعدّ الكتابة ركناً أساسياً فيها[3].

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص171.

(2) الوالي، محمد، نظرية التفويض الإداري، ص359.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص151.

ويذهب جانبٌ من الفقه إلى أنّه يمكن أن يكون القرار الإداري شفوياً بصفة عامة، إلا إن قرار التفويض يتوجّب أن يكون كتابة، وأن يتم نشره، إذ بدون هذه الشكلّية لا يمكن الاحتجاج بهذا القرار في مواجهة الغير(1).

وقد اخذ المشرع الأردني بالتفويض الكتابي، فقد اشترطت المادة (181/و) من نظام الخدمة المدنّية رقم (82) لسنة 2013م، أن تكون جميع الصلاحّيات المفوَّضة محددة وخطّية(2) ، كما اشترطت ذلك المادة (9) من قانون الدفاع المدني رقم ( ) لسنة ( )، حيث جاء فيها "يكون لموظفي الحكومة الذين يكلّفهم الوزير بتفويض خطي منه تنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة والأوامر الصادرة وبمقتضاه صفة رجال الضابطة العدليّة".

وقد تبّنى المشّرع الكويتي شرط الكتابة في قرار التفويض، حيث نصّت المادة (9) من المرسوم بالقانون (1992/166) على ما يلي: "يصدر التفويض ويلغى بقرار كتابي من الجهة المفّوضة"(3).

أمّا في مصر فلم يجد الباحث من حيث التشريع ما يوجب أن يكون التفويض مكتوبا، إلا إن محكمة القضاء الإداري المصري قد قضت في حكم قديم لها بضرورة أن يكون التفويض كتابياً(4)، بخلاف المحكمة الإدارّية العليا المصريّة التي أجازت التفويض الشفوي، حيث جاء في حكم لها "ومن حيث أّن المسلم به فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإّن مؤّدى ذلك أّن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة على أن يقوم الدليل المعتّد به على حدود هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل صدور قرار التفويض إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق"(5).

---

(1) بركات، عمر فؤاد، التفويض في القانون العام، ص92.

(2) تنص المادة (181/د) من نظام الخدمة المدنّية رقم (82) لسنة 2013 على "تكون جميع الصلاحيات المفّوضة محددة وخطّية".

(3) الفاسي، أحمد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية في القانون الكويتي، ص457.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، حكم رقم(197)، لسنة 1949.

(5) عيد، قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، صفحة153.

2. التفويض الشفوي

وهو التفويض غير المكتوب، أي ذلك التفويض الذي لا تتضمنه وثيقة مكتوبة تجمع أركانه، وسبب ظهور هذا النوع من التفويض هو أن الكتابة لا تعدّ شرطاً من شروط إصدار القرار الإداري بصفة عامة، ولكون قرار التفويض قراراً إدارّياً فلا يشترط الكتابة فيه[1].

وقد ظهر هذا النوع من التفويض في فرنسا، بسبب عادة عرفيّة نتجت عن نص المادة (3) من مرسوم 23 ديسمبر سنة 1854م، والتي كانت ترخص للمحافظ أن يمنح السكرتير العام للمحافظة تفويضاً بجزء من إدارة المحافظة، ولم يكن هناك نص يسمح بتفويض أي مستشار بالمحافظة مثل هذا التفويض، وعلى ذلك اعتبر السكرتير العام مفّوض من المحافظ بحكم العادة، وأصبح يكفي قرار شفوي لذلك[2].

على أّنه لم يعد للتفويض الشفوي قبولاً ولا نجد له تطبيقاً إلا من خلال الظروف الاستثنائّية والتي تبرر الاستثناء في معظم قواعد التفويض، ومن هنا فان الباحث يرى بلزوم أن يكون التفويض مكتوباً، ولا محل لأعمال التفويض الشفوي إلا إذا واجهت الإدارة ظروف طارئة دعتها إلى ذلك، وذلك للاعتبارات التالية**:**

1. لكي يكون قرار التفويض مشروعاً، فإّنه يجب أن يستند إلى نص يأذن به، وعليه فإّن القرار بالتفويض يجب أن يشير إلى هذا النص الذي استند إليه ولا يتصّور ذلك إلا إذا كان مكتوباً.
2. من حيث إثبات قرار التفويض: فالتفويض الشفوي يصعب إثباته، وبالتالي يصعب على من يريد الطعن في قرارات المفوض أو المفوض إليه إثباته.
3. قد يؤدي التفويض الشفوي إلى التّنصّل من المسؤولّية سواء من جانب المفوِّض أو المفوَّض إليه.

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص153.

(2) الوالي، محمد، نظرية التفويض الإداري، ص358.

ثالثاً: أنواع التفويض من حيث طبيعته القانونّية

يمّيز معظم فقهاء القانون العام في فرنسا بين نوعين من التفويض يجري عليهما العمل، وهما التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع[1].

ويتمثّل تفويض الاختصاص (التفويض الوظيفي) في نقل صلاحيات اتخاذ بعض القرارات من صاحب الاختصاص الأصيل إلى أحد مرؤوسيه، فتفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات المختصّة، حيث يتم نقل جزء من اختصاصات المفّوض إلى المفوَّض إليه[2].

أّما تفويض التوقيع (التفويض الشخصي) فيتمثّل في ترخيص يتمكّن من خلاله المرؤوس من توقيع بعض القرارات المخّولة أصلاً للرئيس، حيث تقتصر مهمة المفوَّض إليه في هذا النوع على مجرد التوقيع المادي على القرار[3]، فتفويض التوقيع لا يؤدي إلى تخلي المفوَّض عن جزء من اختصاصاته إلى المفوَّض إليه، بل يقتصر هذا التفويض على القيام بعمل مادي يتمثّل في التوقيع على القرار الصادر باسم المفوض.

وفي حقيقة الأمر، فإنّ كل من تفويض الاختصاص (التفويض الوظيفي) وتفويض التوقيع (التفويض الشخصي) يتشابهان من حيث شروط صّحتهم، وعلى الرغم من هذا التشابه إلا أّنهم يختلفان من النواحي التالية:

1. من حيث الاختصاص:

ُيعّد تفويض الاختصاص إعادة لتوزيع قواعد الاختصاص، حيث ينتج عنه نقل الاختصاص من المفّوض إلى المفوَّض إليه، أّما تفويض التوقيع فلا يؤدي إلى إعادة لتوزيع قواعد الاختصاص، إذ يقتصر سلطة المفوَّض إليه على القيام بعمل مادي

---

(1) عبدلله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص130.

(2) شطناوي، علي خطار. (2004). موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص697.

(3) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ص697.

يتمثّل في التوقيع، لهذا لا يجرد تفويض التوقيع صاحب الاختصاص الأصيل من اختصاصه[1].

2. من حيث الطابع الشخصي:

لا يُعدّ تفويض الاختصاص ذو طابع شخصي، سواء بالنسبة لشخص المفوِّض أو المفوَّض إليه، أمّا تفويض التوقيع فإنّه ذو طابع شخصي بالنسبة للمفوِّض والمفوَّض إليه؛ لأنّه يقوم في الأساس على الثقة الشخصيّة المتبادلة بينهما[2].

وعليه فإنّه يتوجّب في قرار تفويض التوقيع أن يتضمّن اسم أو أسماء الموظفين الذين فوّضوا في التوقيع، ويترتب على ذلك أيضاً انتهاء تفويض التوقيع إذا انتهت خدمات المفوِّض والمفوَّض إليه لأيّ سببٍ من الأسباب أو تغيّرت مراكزهم، أمّا تفويض الاختصاص فإنّه يوجّه إلى شاغل المنصب الإداري بصفته الوظيفيّة لا بصفته الشخصيّة، وعليه يبقى هذا التفويض ساري المفعول، مهما تغيّرت الأوضاع الوظيفيّة لطرفي التفويض[3].

3. من حيث مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه:

تأخذ القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصيّاً، أمّا القرارات الصادرة من المفوَّض إليه في تفويض التوقيع قوة ومرتبة القرارات الصادرة من المفوَّض[4].

وفي مصر، نظّم المشرع التفويض في الاختصاص بقانون عام هو القانون رقم (42) لعام 1967م، ولم ينظّم التفويض بالتوقيع، وذلك على الرغم من انتشاره في حياة الإدارة اليوميّة وفقاً لقواعد العرف الإداري وذلك للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الإدارة[5].

---

(1) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ص698.

(2) بركات، عمر فؤاد، التفويض في القانون والإدارة، ص108.

(3) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ص698.

(4) عبداللطيف، محمد محمد. (2000). تفويض المرفق العام، دار النهضة العربيّة، القاهرة، مصر، ص14.

(5) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص82.

أما في الأردن فلم يعالج المشرع مسألتي تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع في تشريع خاص، إلا أن ذلك ورد في تشريعات متناثرة، ففيما يتعلق بتفويض التوقيع نجد على سبيل المثال أن المادة (20) من نظام الاستيراد لسنة 1967م وزير الصناعة والتجارة الحق في أن يفوّض الوكيل أو أيّاً من موظفي مديرية التجارة بالتوقيع على رخص الاستيراد، وأن يصدر التعليمات وأن يضع قواعد عامة لتنفيذ أحكام هذا النظام لكي يتبعها الشخص المفوّض.

ويتميز المشرع الكويتي بأنه قد نظم كل من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع في المرسوم بالقانون رقم 92/116، حيث أورد نصوصه خاصة منظمة لتفويض الاختصاص ونصوص أخرى منظمة لتفويض التوقيع، وتجد عملية تفويض الاختصاص أساسها القانوني في نصوص المواد (4، 5، 6، 7) من المرسوم بالقانون رقم (92/116) والتي بّينت موضوع التفويض (الاختصاص) والسلطات المخّولة في التفويض وأشخاص السلطات المفوَّض إليها، أما تفويض التوقيع فنجد أساسه القانوني في المادة (11) من المرسوم بالقانون رقم (92/116) التي أوكلت عملية التفويض في التوقيع إلى الوزير ووكيل الوزارة ورئيس الجهة الحكومية القائمة بذاتها فقط(1).

2.1 مقارنة التفويض في الاختصاص الإداري بالأنظمة المشابهة له

إنّ تحديد مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري لن يتبّن لنا إلا من خلال مقارنته مع غيره من المفاهيم القانونّية التي تتشابه معه، من حيث كونها وسائل قانونّية تهدف جميعها إلى استمرارّية النشاط الإداري وحسن سير العمل الإداري وفعاليته، وتعتبر كذلك بمثابة استثناءات قانونّية ترد على مبدأ الممارسة الشخصّية لركن الاختصاص في القرارات والأعمال الإدارّية.

ويدخل في إطار هذه المقارنة، كل من التفويض التشريعي والوكالة والإنابة والحلول، وبناءً عليه سيقوم الباحث بدراسة هذه الأوضاع القانونية ومقارنتها مع التفويض الإداري من خلال أربعة مطالب وعلى النحو التالي:

---

(1) الرويج، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص51.

المطلب الأول: التفويض في الاختصاص الإداري والتفويض التشريعي.

المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص الإداري والوكالة.

المطلب الثالث: التفويض في الاختصاص الإداري والحلول.

المطلب الرابع: التفويض في الاختصاص الإداري والإنابة.

1.2.1 التفويض الإداري والتفويض التشريعي

سنقوم ببيان ماهيّة التفويض التشريعي أولاً، ثّم مقارنته مع التفويض في الاختصاص الإداري ثانياً.

أولاً: ماهيّة التفويض التشريعي

يقصد بالتفويض التشريعي إجراء تعهد من خلاله السلطة التشريعّية إلى السلطة التنفيذّية ممثلةً في رئيسها بجانبٍ من اختصاصاتها في الحدود التي ينصّ عليها الدستور [1].

فالتفويض التشريعي إجراءٌ سمح بموجبه السلطة التشريعيّة لرئيس السلطة التنفيذّية وبصفة استثنائيّة وخلال مدة معين وفي موضوع معين إصدار إجراءات لائحّية يمكنها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة، وتصبح لها قوة القانون لدى التصديق عليها من السلطة المانحة[2].

ونشير هنا إلى أّنه هناك مبدأ عام يحكم مسألة الاختصاصات التي تُسند إلى كل سلطة عامة في الدولة، يتمثّل في أّن الاختصاصات ليست حقّاً له، وإنّما هي وظيفة يتعين عليها أن تباشرها بنفسها، وعليه فإّن السلطة التشريعيّة هي المختصّة في سن القوانين والتشريعات المختلفة، ولا يجوز لها التنازل عن هذا الاختصاص، إلاّ أّنه في حالة نشوء ظروف استثنائّية يجوز لها أن تفّوض السلطة التنفيذّية في إصدار قرارات بقوانين لها قوة القانون لمواجهة هذه الظروف[3].

---

(1) عبدالهادي، بشار. (1982). الجوانب التطبيقّية لتفويض الاختصاصات التشريعّية والإدارّية في مصر والأردن، دار الفرقان، عمان، ص7.

(2) الوالي، محمود، نظرية التفويض الإداري، ص295.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص90.

وعلى الرغم من الفوائد التي يحققها التفويض التشريعي في معالجة بعض الحالات المستعجلة والاستثنائيّة، إلاّ أنّه يُعدّ ظاهرة خطيرة في حدّ ذاتها تؤدي إلى مدّ نفوذ السلطة التنفيذّية وتوغلها في كثير من الأحيان على السلطة التشريعّية، مما قد يؤدي إلى تضارب الاختصاصات بين سلطات الدولة[1].

ويجب أن يستند التفويض التشريعي إلى نصٍّ صريح في الدستور يجيزه، وفي ضوء ذلك يمكننا أن نميز بين ثلاث حالات:

الحالة الأول: أن ينص الدستور على منع التفويض التشريعي صراحةً، وفي هذه الحالة يتوجب على السلطة التشريعّية الامتناع عن تفويض أي جزء من صلاحّياتها إلى السلطة التنفيذيّة[2].

الحالة الثانية: وجود نص في الدستور يسمح بالتفويض التشريعي، ويضع القيود اللازمة لأعماله، كما هو الحال في كل من مصر والكويت.

ففي مصر سمحت المادة (108) من الدستور المصري الحالي لرئيس الجمهورّية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائّية، وبناءً على تفويضٍ من مجلس الشعب بأغلبّية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، على أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تعرض على مجلس الشعب في أّول جلسة لها بعد انتهاء مدة التفويض.

أّما في الكويت، فرغم أّن نص المادة (50) من الدستور الكويتي، منعت التفويض التشريعي، حيث جاء فيها أّن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات وتعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأّي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في الدستور، إلا أّن المشّرع عاد وأجاز التفويض التشريعي، وذلك من خلال المذكّرة التفسيريه تعليقاً على المادة (50) من الدستور، عندما قرر أّن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعيّة من أن تفّوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرفٍ خاص[3].

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص70.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص134.

(3) نقلاً عن موقع مجلس الأّمة الكويتي الإلكتروني (www.kna.kw).

الحالة الثالثة: سكوت الدستور عن منع أو إجازة التفويض التشريعي كما هو الحال في الأردن، حيث لم يجز الدستور ولم يمنع مسألة التفويض التشريعي، وإنّما سكت عن تنظيمه، إلاّ أنّه أجاز للسلطة التنفيذّية القيام بالوظيفة التشريعيّة في حالة غياب السلطة التشريعيّة، وذلك من خلال إصدار القوانين المؤقتة، وأيضاً أجاز لهم تنظم أحكام بعض المسائل التي حددها على سبيل الحصر بإصدار "أنظمة مستقلة"[1]، إلا أن ذلك لا يصلح باعتقادنا أساسا للقول بوجود تفويض تشريعي بالمعنى الذي اخذ به الدستور المصري

ويصدر التفويض التشريعي بموجب قانون، ويجب أن يكون التفويض كتابة لا شفاهة، وتتطلب بعض الدساتير في التفويض التشريعي أغلبية مطلقة، والبعض الآخر يتطلب أغلبية خاصة، ويجب أن يتضمن قانون التفويض تاريخ إصداره والأسباب الموجبة له، كما يجب أيضاً أن يتم نشره في الجريدة الرسمّية[2]. وينتهي التفويض التشريعي بإحدى الطرق التالية[3]:

أ. إلغائه من السلطة التشريعّية وهي صاحبة الاختصاص وذلك بقانون يصدر عنها.

ب. بحل البرلمان؛ لأّنه بحل البرلمان تفقد السلطة التشريعّية اختصاصها، فمن الأولى أن يفقد رئيس السلطة التنفيذّية الاختصاصات المفّوضة.

ج. بانتهاء الفترة الزمنّية المحددة في قانون التفويض.

د. بانتهاء الفرض أو الموضوع الذي تم التفويض من أجل تحقيقه.

ثانياً: مقارنة تفويض الاختصاص مع التفويض التشريعي

من خلال العرض السابق لمفهوم التفويض التشريعي نجد انه يتفق مع تفويض الاختصاص من حيث أن كل منهما يعد وسيلة لنقل الاختصاص، حيث ينتقل الاختصاص بموجب التفويض الإداري من موظف إلى آخر، وينتقل بموجب التفويض

(1) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقّية لتفويض الاختصاصات التشريعّية والإدارّية في مصر والأردن، ص52.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص68.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص140.

التـشريعي اختـصاص الـسلطة التـشريعية إلـى الـسلطة التنفيذيـة، ومـن حيـث أن الاختصاص في الحالتين لا ينتقل إلا بوجود أساس قانوني يسمح بالتفويض، وانه يجب تحديد الموضوعات التي يتم بشأنها التفويض في كلا الحالتين بشكل دقيق وواضح.

وبرغم هذا التشابه إلا أن هناك فوارق أساسيه بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي تتلخص بما يلي[1]:

أ. من حيث أطراف موضوع التفويض: في التفويض الإداري يكون أطرافه أعضاء السلطة التنفيذيّة في الدولة، أمّا التفويض التشريعي فيكون بين سلطتين إحداهما تشريعيّة والأخرى تنفيذّية.

ب. يتم التفويض الإداري في ظروف عاديّة أو استثنائيّة، بخلاف التفويض التشريعي الذي يتطلّب ظروفاً استثنائّية أو مؤقتة.

ج. يجوز للرئيس الإداري في التفويض الإداري أن يقطع سريان مفعوله يرد يسترد سلطاته، أما في التفويض التشريعي فإّنه يستمر طوال مدته المحددة سلفاً .

د. لا يوجد التزام على عاتق المفّوض إليه بعرض ما يتّخذه من قرارات بشأن السلطات المفروضة إليه على المفّوض، في حين يتوّجب على السلطة التنفيذّية أن تعرض القرارات التي تتخذها بموجب التفويض التشريعي على البرلمان ليصدق عليها.

2.2.1 التفويض في الاختصاص الإداري والوكالة

لمقارنة التفويض في الاختصاص الإداري مع الوكالة، يجب أّن نبّين مفهوم الوكالة أولاً، ومن ثّم مقارنتها بالتفويض في الاختصاص ثانياً .

أولاً : مفهوم الوكالة:

تعّرف الوكالة بأّنها "عقد يقيم الموكل بمقتضاه شخصاً آخر مقام نفسه في تصّرف جائزٍ ومعلوم"[2]، فالوكالة عقد يلتزم بمقتضاه الوكيل بأن يقوم بعملٍ قانوني لحساب

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص96.

(2) نص المادة (883) من القانون المدني الأردني.

الموكل، حيث أنّ الوكالة تعتبر استثناءاً على مبدأ نسبّية آثار العقد الذي يمنع انصراف آثاره إلى غير من كان طرفاً فيه.

ويشترط لصحة الوكالة ثلاث شروط أساسّية يلزم توافرها لكي يتحقق الوجود القانوني الصحيح للوكالة وهي[1]:

أ. حلول إرادة الموكل محل إرادة الوكيل (الأصيل).

ب. التزام لموكل بحدود الوكالة.

ج. العلم المشترك بالوكالة.

ثانياً: مقارنة التفويض في الاختصاص الإداري والوكالة:

هناك أوجه شبه كثيرة بين التفويض في الاختصاص الإداري والوكالة في القانون الخاص، وهذا الشبه كان سبباً للخلط بينهما في الماضي، فقد كانت جذور التفويض ترجع إل فكرة الوكالة[2].

وتظهر أوجه الشبه بين التفويض في الاختصاص الإداري والوكالة فيما يلي[3]**:**

أ. يتشابه التفويض في الاختصاص الإداري مع الوكالة في أنّ كلا منهما يرد على عمل أو تصرف قانوني وليس عمل مادي.

ب. التفويض لا يشمل المسؤولية، حيث لا يسأل المرؤوس المفوِّض إليه أمام الرئاسات العليا؛ لأنّ الرئيس المفوَّض يبقى مسؤولاً عند السلطات التي عهد بها إلى مرؤوسه بالتفويض، وهذا يتشابه مع انصراف آثار الوكالة إلى الأصيل، فل يسأل الوكيل أمام الغير.

ج. يتشابه شرط حلول إرادة الوكيل محل إرادة الأصيل في الوكالة، مع حلول المرؤوس المفوَّض إليه محل الرئيس المفوِّض في القيام بالأعمال المتعلّقة بالسلطة المفوَّضة إليه.

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، ص69.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص48.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص116؛ أيضاً: عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، ص71 وما بعدها.

د. يتشابه حق الأصيل في الكشف عن نفسه وإتمام التصرف بنفسه في أيِّ وقت مع قاعدة توقيت التفويض، حيث يحق للرئيس المفوِّض استرداد سلطاته المفوَّضة في الوقت الذي يراه.

أمّا أوجه الاختلاف بين التفويض في الاختصاص الإداري الوكالة، فتتمثل بما يلي:

أ. تكون الوكالة بين شخصين مستقلين هما الموكّل والوكيل، بحيث يتمتع كل منهما بشخصيته المستقلة، أمّا التفويض فقد يكون أطرافه يتبعان إلى أحد الأشخاص العامة كما هو الشأن في تفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى وكيل وزارته، أو ينتميان إلى شخصيتين عامين كل منهما مستقل عن الآخر، كما لو فوّض وزير بعض من اختصاصاته إلى رئيس هيئة غير تابعة له[1].

ب. الوكالة عقد من عقود القانون الخاص، تحكمه نصوص القانون المدني، فهو عقد يتّسم بالرضا، أي ينعقد بتراضي الطرفين، بحيث يكون لهما مطلق الحرية في وضع جميع بنوده وأحكامه في الحدود التي لا تخالف النظام العام والآداب، أمّا التفويض فهو علاقة تنظيميّة تدخل في روابط القانون العام، وهو عمل من جانب واحد يتم بإرادة الأصيل وحده، يرتب التزاماً على المفوَّض إليه في تنفيذ الاختصاصات المفوَّضة دون الحاجة إلى موافقته[2].

ج. التفويض في الاختصاص لا يملك فيه الأصيل أن يفوّض إلاّ من أذن به النص الآذن، كما أنّ القاعدة العامة في التّفويض تقضي بأنّ المفوّض إليه لا يملك الحق في تفويض ما فوِّض إليه إلا إذا وجد نص يقضي ذلك[3]، أمّا الوكالة فهي من العقود الرضائيّة، ولذلك يكون الموكل حرّاً في اختياره لوكيله، كما أنّ للوكيل أن ينيب عنه غيره لإتمام العمل الذي وكّل فيه ما لم يمنع الموكل ذلك.

د. إنّ الهدف من الوكالة هو المحافظة على حق شخصي للوكيل كحماية ثروته الخاصة، في حين أنّ الهدف من وراء التفويض لا يكون شخصيّاً بالمعنى

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص34.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص116.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص34.

المصطلح عليه في القانون الخاص، بل يهدف إله تحقيق مصلحة عامة، فقرار التفويض شأنه شأن كل عملٍ من أعمال السلطة العامة، لا يجوز أن يعنى بغير الصالح العام[1].

هـ. الوكالة قد تكون عامة أو خاصة، وفي كلتا الحالتين تنسحب على بعض أعمال الموكل دون البعض الآخر، كما أنّها قد تكون عامة وخاصة معاً، بمعنى أن يضاف إلى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة وكالات خاصّة عن كل عملٍ آخر، بحيث ينتهي الأمر بتولي الوكيل كافة أعمال الموكّل عدا تلك التي تتصل بشخصه، كحلف اليمين، على خلاف التفويض الذي يجب أن يكون دائماً جزئياً[2]، ولا يجوز أن يشمل كافة الاختصاصات المخوَّلة للأصيل.

و. على الوكيل أن يتقيد بتعليمات الموكّل وإرادته أثناء تنفيذ الوكالة، أما في التفويض، فإّنه يكون للمفوَّض إليه أن يمارس الاختصاص محل التفويض وفقاً لتقديره، ولا يخضع في ذلك إلا لسلطة الأصيل، وما تستتبعه من مسائلة تأديبيّة أو جنائّية أو مدنيّة تبعاً للآثار الناتجة عن تصرفات المفوَّض إليه[3].

ز. تنتهي الوكالة بموت الموكّل، بينما يستمر التفويض في الاختصاص كقاعدة عامة حتى في حالة موت الأصيل، باستثناء تفويض التوقيع[4].

ح. يلتزم الوكيل في أن يوافي الموكّل بالمعلومات الضروريّة عمّا وصل إليه في تنفيذ الوكالة، وأنّ يقّدم له حساباً عنهما، هذا بالإضافة إلى أنّه يجوز للموكل أن يلزم الوكيل بتنفيذ الالتزام بدعوى قضائيّة، بينما لا يملك الأصيل في التفويض أمامه مثل هذه الدعوى على المفوَّض إليه[5]

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص117.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص117.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص36.

(4) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص50.

(5) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص119.

3.2.1 التفويض في الاختصاص الإداري والحلول

لمقارنة التفويض في الاختصاص الإداري مع الحلول، يجب أن نبّين ماهّية الحلول أولاً ، ومن ثّم مقارنته مع التفويض في الاختصاص الإداري ثانياً.

أولاً: ماهّية الحلول:

يتمثّل الحلول في قيام موظفٍ معين بممارسة اختصاصات الموظف الأصيل وذلك بسبب استحالة عملية أو قانونّية تحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته[1].

ويعتبر الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، وبموجبها يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير القادر ممارسته بقوة القانون إلى موظف آخر[2]، ولهذا فإّنه يجب أن يستند الحلول إلى نص قانوني يجيزه، يكون له نفس قوة النصوص القانونيّة المانحة للاختصاصات التي يجري عليها الحلول[3].

ومن الأمثلة على الحلول في مصر نص المادة (84) من الدستور المصري الحالي التي جاء فيها انه "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورّية أو عجزه الدائم عن العمل يتولّى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حلّ محله رئيس المحكمة الدستورّية العليا، وذلك بشرط إلا يرشح أحدهما للرئاسة....".

وفي الأردن نصت المادة (28) فقرة (أ)من دستور المملكة الأردنّية الهاشميّة لعام 1952م "تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سنّاً ... على أنه يجوز للملك أن يختار أحد أخوته الذكور ولّياً للعهد، وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه".

وكذلك نصّت المادة (42) فقرة (2) من قانون البلدّيات الأردني رقم (26) لسنة 1955م على أن "يمارس نائب الرئيس مسؤوليات وصلاحيات الرئيس في حالة غيابه بالمرض أو الإجازة أو السفر في مهمة رسمّية خارج المملكة أو حالة شغور مركز الرئيس".

---

(1) شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، ج2، ص700.

(2) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم (2007). دعوى إلغاء القرار الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص48.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص81.

وفي الكويت نصّت المادة (10) من نظام الخدمة المدنيّة الكويتي على الحلول، ففي حالة غياب وكيل الوزارة أو خلو الوظيفة، يباشر وكيل الوزارة المساعد الاختصاصات المخّولة له في القوانين واللوائح، فإذا تعدد الوكلاء المساعدين يندب الوزير أحدهم لمباشرة هذه الاختصاصات.

وعلى هذا فالحلول لا بدً من نص يجيزه[1]، قبل أن ينشأ نتيجة لتوافر حالاته، وقد يكون هذا النص الدستور أو القانون أو النظام، وهذا النص عندما يحدد الموظف الذي يحل محل الرئيس إّنما يحدده بالصفة وليس بالاسم، وكذلك يحدد النص الظروف أو الحالات التي تظهر الحلول إلى حّيز الوجود، فإذا ما تحققت هذه الحالات فإّنه ينشأ بقوة القانون ولا يحتاج إلى صدور قرارٍ بذلك[2].

وفي حالة عدم وجود نصٍّ يجيز الحلول عند غياب الأصيل نجد ان هنالك من يرى أّنه "إذا لم يوجد نص يجيز الحلول ولم ينظّمه المشرِّع، فمعنى ذلك أّنه أصبح مستحيلاً أعمال نظام الحلول قانونياً، أي أنّه إذا غاب الرئيس فلا يوجد من يحل محلّه، وبالتالي يؤدي ذلك إلى تعطيل سير المرفق العام"، ويمثّل هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطّماوي[3].

وهنالك بالمقابل من يرى "أن الواقع العملي والمنطقي يقضيان بقيام الحلول وإجراءه، وذلك محافظة على دوام سير المرفق العام، ولذلك يتولّى نائب الرئيس الإداري اختصاصات الأصيل في حال وجود مانعٍ يمنع الأصيل من ممارسة اختصاصاته"ويمثّل هذا الاتجاه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي[4]، ويؤيد الباحث هذا الرأي استنادا لقاعدة دوام سير المرفق العام.

---

(1) شطناوي، على خطار. (2001). الإدارة المحلّية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص30.

(2) العرمان، عبدالرحمن سعد. (2011). بحث بعنوان "التفويض وأصوله العامة"، مجلة كلية التربية الأساسّية، العدد الحادي والسبعون، ص13.

(3) الطماوي، سليمان. (1980). علم الإدارة العامة، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، ص113.

(4) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص407.

ثانياً: مقارنة تفويض الاختصاص الإداري بالحلول:

يشترك التفويض في الاختصاص الإداري والحلول في أنّهما عملية نقل لاختصاصات مقررة في القانون للرئيس إلى أحد مرؤوسيه، كما يشتركان في وجوب الاستناد إلى نص قانوني يجيزهما، أضف إلى ذلك التشابه في صفة التوقيت، إلا أن هنالك عدة فوارق بينهما تتلخص بما يلي :

أ. يستلزم لمشروعيّة التفويض أن يصدر قرار إداري يقضي به، حيث من هذا القرار يستمد المفوض صلاحيته لممارسة الاختصاص وإصدار القرارات، أمّا في الحلول فإنّ (الحال) يستمد صلاحيته في ممارسة الاختصاص، فالحال يستمد صلاحية في ممارسة الاختصاص من القانون مباشرة، وليس من القرار الإداري الصادر[(1)].

ب. يحدث التفويض في وجود المفوض وبإرادته، أما الحلول فيقع عند غياب الأصيل لأسباب لا دخل لإرادته فيها[(2)].

ج. الأصل في الحلول أن يكون كلياً، أي شاملاً لجميع اختصاصات الأصيل، إلا إذا نصّ القانون على خلاف ذلك، أمّا الأصل في التفويض أن يكون جزئّياً[(3)].

د. يتمتع صاحب الاختصاص الأصيل بحرّية واسعة في اختيار المفوَّض إليه، بينما لا يملك صاحب الاختصاص في حالة الحلول حق اختيار الحال، إذ يحدد النص التشريعي مقدماَ الشخص (الحال)[(4)].

هـ. القرارات الصادرة عن المفوض إليه بموجب قرار التفويض تأخذ ذات القيمة التي تأخذها قراراته الصادرة في اختصاصاته الأصلّية، وتحتل نفس مرتبتها في تدرج القرارات الإداريّة، في حين أنّ القرارات الصادرة من (الحال) يكون لها ذات المرتبة التي تحتلها القرارات التي يصدرها الأصيل[(5)].

---

(1) شطناوي، على خطار، القضاء الإداري، ص701.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص84.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص125.

(4) شطناوي، على خطار، دعوى الإلغاء، ج2، ص701.

(5) العرمان، عبدالرحمن سعد، التفويض وأصوله العامة، ص14.

و. يختفي الأصيل في الحلول في حالة تغيبه عن العمل بسبب من الأسباب، فلا يظهر بجانب الحال، أي أنّه لا يمارس أي اختصاص بجانبه، أما في التفويض فإنّ الرئيس لا يختفي ويبقى يمارس اختصاصاته المنوطة به والتي لم يقم بتفويضها[1].

ز. ينتهي التفويض -كما سنرى لاحقاً- بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، أو بإنجاز المهمة المتوخاة منه، أو يتغير أحد أطراف التفويض أو بقيام المفوض بسحب سلطاته المفوّضة، أما الحلول فينتهي بعودة الأصيل إلى عمله أو بتعيين من يحل محله[2].

4.2.1 التفويض في الاختصاص الإداري والإنابة

لمقارنة التفويض في الاختصاص الإداري مع الإنابة، يجب أن نبيّن ماهية الإنابة أولاً، ومن ثّم مقارنته مع التفويض في الاختصاص ثانياً.

أولاً: ماهيّة الإنابة

يقصد بالإنابة أن يتغيب الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المخّولة له لسبب من الأسباب، فتقوم جهة أخرى غير الأصيل بإصدار قرار بتعيين شخص آخر ينوب عنه، في مزاولة اختصاصاته حتى يزول ذلك السبب الذي منعه من ممارستها، بشرط ان يكون هناك نص دستوري أو قانوني أو لائحي يجيز ذلك[3].

ومن هنا فلا بدّ للإنابة أن تستند إلى نص يجيزها[4]، وأن تصدر من صاحب الصلاحّية بتحديد النائب، فإذا صدر من غير المختص، كان ذلك القرار باطلاً، وبالتالي فإنّ تصرفات النائب تكون باطلة، ولكي يتم تطبيق نظام الإنابة، فإنّه يجب أن يكون قد تعذر تطبيق نظام الحلول الذي تم بقوة القانون، فإذا كان هنالك نص يجيز عملية الحلول فلا مجال لأعمال نظام الإنابة.

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص125-126.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص86.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص127.

(4) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص48.

والإنابة تفترض وجود ثلاثة أطراف وهم[1] الرئيس الإداري، ُمصدر قرار الإنابة، وغالباً ما يكون الرئيس الأعلى لكل من الأصيل الغائب والنائب، و الأصيل الذي تغّيب عن عمله لسبب منعه من ممارسة اختصاصاته ، والنائب، وهو الموظف المكلّف بمباشرة اختصاصات الأصيل لحين رجعته لعدم وجود من يحل محلة بحكم القانون.

والأصل في النص الذي يجيز الإنابة أن لا يحدد شخصاً معيناً بنفسه أو بوظيفته، وإلاّ كّنا بصدد الحلول، ومن ثم يكون اختصاص الجهة التي تحدد النائب اختصاصاً تقديراً[2].

ويحتل النائب مرتبة الأصيل ذاتها، وعليه فإنّ القرارات التي تصدر عنه تأخذ المستوى الوظيفي لقرارات الأصيل، ولا يكون لهذا الأصيل سلطة رئاسّية عليا، ولا يسأل عن تصرّفاته، وإنّما الغائب نفسه هو من يسأل عنها تجاه الإدارة والغير[3].

والإنابة بـ طبيعتها مؤقتة وليست دائمة، وعليه فإّنها تنتهي بزوال الظروف التي أّدت إلى قيامها، ويكون ذلك صراحةً بإصدار قرار بإنهائها أو ضمناً كعودة الأصيل إلى مباشرة عمله[4].

وقد أخذ المشرع المصري بنظام الإنابة، حيث جاء في نص المادة (58) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لعام 1978م، بأّنه "في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فإن لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصّة إنابة من يقوم بعمله، على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من درجة أدنى مباشرة".

وفي الأردن نصّ دستور المملكة الأردنّية الهاشميّة في المادة (28) على أّنه إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد، فيعّين قبل مغادرته بإرادة ملكّية نائباً له أو هيئة نيابّية لممارسة صلاحياته مدة غيابه، وعلى النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أيّة شروط قد

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في السلطات الإدارّية، ص61.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص127.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص51.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص28.

تشتمل عليها تلك الإرادة، وإذا امتدّ غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى حالاً للاجتماع لينظر الأمر.

ونصّت المادة (92/أ) من نظام الخدمة المدنّية الأردني على أنّه "إذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأيّ سبب فيجوز إشغالها بالوكالة من موظفٍ آخر من موظفي الدائرة نفسها أو من دائرةٍ أخرى عند الضرورة للقيام بمهام تلك الوظيفة وإعمالها، بالإضافة إلى وظيفته الأصلّية لمدة لا تزيد عن سنة واحدة.

ومن خلال النص السابق نلاحظ أنّ المشرع قد خوّل السلطة الإدارية العليا (الوزير) بموجب قرار يصدره بأن يقوم بتجديد النائب، وقد منحه النظام سلطة تقديره في اختيار النائب.

ومن الملاحظ أن النص استعمل تعبير الوكالة بدلاً من الإنابة، ونحن في هذا السياق نؤيد ما ذهب إليه الدكتور علي خطّار شطناوي من انه لا يؤيد هذا النهج، وذلك "لأنّ الوكالة عقد يقتضي التقاء إرادتين، بحيث يملك الوكيل رفض الوكالة دون أي جزاء، ولكن الإنابة باعتبارها تكليفاً إدارياً لا يملك الموظف المكلف رفض القيام بمهام وأعباء الوظيفة المسندة إليه، وإلاّ تعرّض للمسؤولية التأديبّية"[1].

ثانياً: المقارنة بين التفويض في الاختصاص والإنابة

بناءً على ما سبق يمكن القول أنّ التفويض يتشابه مع الإنابة في أنّ كلاً منهما يحتاج إلى إصدار قرار لتعيين النائب، ولتعيين المفوض إليه، وكذلك في "توقيت" كل منهما[2]، إلا أنهما يختلفان من عدة أوجه تتلخص بما يلي[3]:

أ. لا يكون التفويض إلا بنص، بخلاف الإنابة، وإن كانت كقاعدة عامة تستوجب أن تستند إلى نصٍ يجيزها، إلاّ أنّه في بعض الحالات واستناداً إلى قاعدة استمرار المرفق العام بانتظام وإطراد يجوز أن يتم العمل بها وبدون نص.

---

(1) شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، ص702.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص128.

(3) المرجع نفسه، ص129.

ب. قد تكون الإنابة شاملة لجميع اختصاصات الأصيل، أما التفويض فإنه يشمل جزءاً من الاختصاصات.

ج. إن قرار الإنابة لا يصدر من الأصيل، بل يصدر من جهة أخرى، أما قرار التفويض، فيجب أن يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل، ويترتب على ذلك أن قرار الإنابة لا يمس اختصاصات الجهة التي أصدرته، أما في قرار التفويض فإّنه يمس اختصاصات الجهة التي أصدرته.

د. تكون مرتبة القرارات التي يصدرها النائب بمستوى قرارات الأصيل، ولا يكون لهذا الأصيل سلطة رئاسّية عليه، أما القرارات التي يصدرها المفوض إليه، فإّنها تكون بمستوى قراراته الو ظيفّية.

هـ. تنتهي الإنابة بعودة الأصيل إلى ممارسة اختصاصاته، وهذه العودة لا تكون في الغالب بإرادته، وإنّما ترتبط ببقاء الظرف الذي حجبه عن ممارسته اختصاصه من عدمه، أما في التفويض فإّن للمفوض إنهاءه متى أراد ذلك، ووفقاً لما يراه من اعتبارات العمل.

الفصل الثاني

ضوابط التفويض في الاختصاص في القانون الأردني والقانون المقارن

سنتناول في هذا الفصل دراسة شروط صحة التفويض الإداري، والتنظيم القانوني للتفويض الإداري في الأردن والتشريعات المقارنة، وأخيراً بيان قواعد التفويض الإداري، وذلك من خلال ثلاث مباحث مستقلة.

1.2 شروط صحّة التفويض في الاختصاص الإداري

يعتبر التفويض في الاختصاص الإداري من العمليات الإداريّة الصعبة، والتي لا يقدر على أدائها سوى القلّة من الرؤساء، ولذلك فإنّه يحتاج لكثيرٍ من الدراسة لتحديد شروط ممارسته[1]؛ فالتفويض يمثّل خروجاً على قواعد توزيع الاختصاص وإعادة لهذا التوزيع الأولي بين الموظفين العموميين، وهذا أمر في غاية الصعوبة، ولذلك يتعين أن تتوافر شروط معينة لصحة ومشروعيّة التفويض[2].

وقد اجمع فقهاء القانون العام على ضرورة توافر مجموعة من الشروط في ممارسة التفويض في الاختصاص، نتناولها تباعاً في أربعة مطالب، ثّم نتحدّث في المطلب الخامس في الجزاء المترتب على مخالفة أيٍّ من هذه الشروط.

1.1.2 وجوب قيام التفويض على نص يأذن به

يشترط لصحّة التفويض في الاختصاص الإداري أن يستند إلى نصٍّ تشريعي يجيزه، وذلك نظراً لأنّ التشريع هي المصدر الرئيسي لكافة الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة[3]، فالاختصاص واجب على من نيط به أن يمارسه بنفسه

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص189.

(2) شطناوي، علي خطار. (1995). القضاء الإداري الأردني، مطبعة المركز العربي، عمان، ص515.

(3) الحلو، ماجد راغب. (2006). أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرّية، مصر، ص304.

ولا يعهد به لغيره، إلا إذا وجد نص يأذن له بذلك[1]؛ وذلك لأنّ الاختصاص الوظيفي ليس حقّاً لصاحبه يتصرّف فيه كيف يشاء أو يتنازل عنه لغيره متى أراد، وإنّما هو وظيفة يعهد بها القانون إلى من يراه مناسباً، وعليه فلا يجوز أن يفوض غيره في القيام بها إلا إذا منح القانون الرخصة له بذلك[2].

ويعتبر النص الآذن بالتفويض هو المرحلة الأولى لنقل اختصاص معين بواسطة التفويض، وهو أمرٌ لازمٌ وحتمي للسماح بعملية التفويض، ويجب أن يحدد في النص الآذن للتفويض المفوّض والمفوّض إليه، وكذلك الاختصاصات المفوّضة[3]، ويجب أيضاً في النص الآذن للتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص أو من مرتبة أعلى، وذلك في حالة سكوت النص المانح للاختصاص عن الآذن بالتفويض لها، سواء أكانت هذه الاختصاصات مقررة دستوريّاً أو تشريعياً أو لائحّياً[4]، وعلى ذلك فإنّ الاختصاص المخّول بالدستور لا يجوز تفويضه إلا بنصٍ دستوري، والاختصاص المخّول بالقانون لا يجوز تفويضه إلا بنصٍّ قانوني أو دستوري، والاختصاص المخّول باللائحة لا يجوز تفويضه إلا بنصٍ لائحيٍ أو قانوني أو دستوري.

وإذا كان التفويض لا يجوز إلا إذا كان مستنداً إلى نصٍّ تشريعي، فإنّه ومن باب أولى أن لا يكون التفويض قد تّم حظره بنصٍّ تشريعي سواء أكان هذا الحظر صراحة أو كان ضمناً.

ويشترط أيضاً في النص الآذن بالتفويض أن يكون قد صدر قبل أعمال التفويض وأن يكون قائماً عندما يصدر الأصيل قراره بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره، ومنشور في الجريدة الرسميّة مسبقاً[5].

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص184.

(2) الحلو، ماجد راغب. (1989). تنظيم السلطة الإداريّة والوظيفّية العامة في دولة الإمارات العربّية المتّحدة، مطبعة جامعة الإمارات العربّية المتّحدة، الإمارات، ص2.

(3) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص37.

(4) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص94.

(5) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص87.

ويثور التساؤل بهذا الخصوص عن إمكانّية استناد التفويض في الاختصاص إلى عرف إداري يأخذ به بدلاً من النص المكتوب؟

يرى جانباً من الفقه أّنه يجوز أن يستند التفويض في الاختصاص الإداري إلى عرف إداري جرى العمل به داخل الدوائر والوزارات الحكومّية متى كان هذا العرف غير مخالف لنص قانوني، وأن تكون الإدارة قد طبقت هذا العرف الآذن للتفويض بصفة دائمة وبصورة واسعة، وأن يكون الهدف من استخدام الإدارة لهذا العرف في حالة عدم وجود نصٍ يأذن بالتفويض، الحرص على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وقد استند هذا الجانب في دعم رأيه على أّن العرف بإجماع الفقهاء يعدّ مصدراً من مصادر القانون الإداري، بل والقانون عموماً، وأّن الالتزام بالعرف الإداري يؤدي إلى شعور الإدارة والأفراد بضرورة الالتزام به مستقبلاً [1].

إلاّ أّن جانباً آخر من الفقه يرى أّن العرف يعتبر حقّاً من مصادر القانون الإداري ومن المسلّمات أّن كل قاعدة جرت عليها الإدارة والتزمتها واتّخذتها منهجاً لها، عدت بمثابة القاعدة القانونّية، وتعتبر مخالفتها مخالفة للقانون إلاّ أّنه من المتّفق عليه أّن الأصل هو عدم التفويض وأن الاستثناء هو التفويض، ومن هنا لا يصحّ الاكتفاء في هذا المجال بالقاعدة العرفّية، بل يتوجب وجود نصٍ صريح ومكتوب يأذن بذلك، وإلاّ احتمى الرؤساء الإداريون في كل مخالفة قد تحدث إلى العرف"[2].

ويرى الباحث أّن القول بأّن التفويض يجوز أن يستند إلى عرفٍ إداري هو أمر غير مقبول، وأّن قرار التفويض يجب أن يستند إلى نصٍ صريحٍ تماشياً مع الطبيعة الاستثنائّية لهذا النظام، فالتفويض هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصّية للاختصاص، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يجوز التوسع في تفسيره، بل يجب أن يفسّر تفسيراً ضّيقاً .

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص85.؛ بركات، عمر فؤاد، التفويض في القانون العام، ص19؛ الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص310.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص187.

وبذلك نصل إلى أنّ التفويض يجب أن يكون بناءً على نصٍ قانوني، ولا يجوز التفويض إلا في نطاق المسائل التي حددها النص، فما دام الاختصاص لا يتقرر إلا بنص، فإنّ التفويض لا يتم إلا بنصٍ أيضاً [1].

وهذه النتيجة يكاد يجمع عليها الفقه الإداري في كل من مصر والأردن والكويت من حيث أنّ التفويض لا يكون مشروعاً إلا إذا كان مباحاً من خلال نص، وأنه يتوجب أن يكون هذا النص في نفس قوة النص المقرر لاختصاص الأصيل أو أعلى منه وإلا كان باطلاً [2].

ومن النصوص الدستوريّة التي أجازت التفويض في الاختصاص في مصر وفقاً لدستور 2014، نذكر المادة (148) والتي أجازت لرئيس الجمهوريّة تفويض رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو المحافظين في ممارسة اختصاصاته، وإذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لها، ومن نصوص القوانين التشريعيّة نذكر نص المادة الأولى من قانون التفويض العام رقم (42) لعام 1967م، والتي سمحت لرئيس الجمهوريّة بتفويض بعض الاختصاصات المخّولة له بموجب التشريعات إلى نوابه.

وفي الأردن أجازت المادة (181) من نظام الخدمة المدنّية رقم (82) لسنة 2013 م، لرئيس الوزراء أن يفّوض أّياً من صلاحّياته المخّولة إليه إلى أيّ وزيرٍ ذي علاقة، وأجازت أيضاً للوزير تفويض أياً من صلاحياته إلى الأمين العام أو إلى أيٍّ من كبارة موظفي الدائرة في المركز أو المحافظة أو الألوية.

و من النصوص القانونّية في الكويت التي أجازت عملّية التفويض نصّ المادة (5) من المرسوم بالقانون رقم 92/116، والتي منحت الوزير الحق في أن يعهد ببعض اختصاصاته المخّولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى وكيل الوزارة.

---

(1) الزعبي، خالد سمارة. (1999). القرار الإداري بين النظرّية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص71.

(2) الطّماوي، سليمان. (1976). القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ص706؛ بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص187؛ الرويج، حنان، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص39.

وعلى الصعيد القضائي نجد أنّ القضاء في كل من مصر والأردن والكويت قد استقّر من جانبه على وجوب استناد التفويض إلى نص يأذن بذلك، وأن يكون هذا النص من مرتبة النص المقرر للاختصاص أو أعلى منه درجة.

فقد قضت المحكمة الإداريّة العليا في مصر "أنّ مجلس الدراسات العليا والبحوث هو المختص قانوناً بإلغاء قيد طالب الماجستير بناءً على طلب مجلس الكلية، فإذا فّوض مجلس الدراسات العليا والبحوث نائب رئيس الجامعة للدراسات العليا والبحوث في إصدار مثل تلك القرارات كان هذا التفويض غير جائز، حيث لا يوجد في قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذيّة ما يقضي بجواز ذلك"[1].

كما قضت في حكم آخر لها "أنّ التفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدلّ عليه بأدوات استنتاج لا تعّبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين، إذ أّنه استناداً للسلطة ونقل للولاية ومن ثّم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويجب أن يكون التعبير عنه صحيحاً لا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشرة من سنده"[2].

وعلى نفس النهج سارت محكمة العدل العليا الأردنّية، حيث قررت في أحد أحكامها بأنّ تحديد الاختصاص هو من عمل المشّرع وعلى الموظف أو المجلس أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، فليس لمن تولّى سلطة له أن يفّوض بممارستها، إلاّ إذا نص التشريع على ذلك"[3].

وقضت في حكم آخر بأّنه " من القواعد التي استقّر عليها الفقه الإدارّية أّنه إذا أنيطت صلاحّية بمرجع معين، فإّنه يجب أن يمارسها هذا المرجع ولا يحقّ له أنّ يفّوض أحد بممارستها إلاّ بنصٍّ قانوني صريح"[4].

---

(1) حكم المحكمة الإدارّية العليا رقم 200 لسنة 1990.

(2) حكم المحكمة الإدارّية العليا المصريه رقم 1218 لسنة 1995م.

(3) حكم محكمة العدل العليا، رقم 85/115، منشورات عدالة.

(4) حكم محكمة العدل العليا، رقم 83/68، منشورات عدالة.

وفي الكويت ذهبت المحكمة الإداريّة العليا في ذات الاتجاه، فقضت بأنّ "التفويض هو استثناء من الأصل العام، وعليه فإنّه يجب أن يكون صريحاً وواضحاً ولا يجوز اقتراحه ضمناً "(1).

وبذلك نصل إلى أنّ المتفق عليه فقهاً وقضاءاً في هذا الشأن أنّه إذا أنيطت صلاحيّة قانونيّة بمرجع معين، فيتعين عليه أن يمارسها بنفسه، ولا يحقّ له أن يفوّضها إلى أحدٍ إلا بنصٍّ صريح مساوٍ لمرتبة النص المانح للاختصاص أو أعلى منه درجة.

2.1.2 أن يكون التفويض جزئّياً

يشترط لصحة التفويض الإداري أن يكون جزئّياً، بمعنى أن لا يشمل التفويض جميع اختصاصات المفوِّض، وذلك تماشياً مع الحكمة من إجراء التفويض، وهي تخفيف الأعباء والإجراءات اليوميّة عن الرئيس الإداري التي تثقل كاهله، ليتفرّغ للمهام الرئيسّية(2).

وعلى ذلك فإنّ التفويض لا يكون شاملاً وكليّاً لكافة اختصاصات وصلاحّيات الأصيل، وإنّما هو دائماً جزئي(3) ؛ وذلك لأنّ التفويض الكلي يُعدّ نزولاً باطلاً عن السلطة وليس تفويضاً فيها، فإذا حدّد النص الآمر بالتفويض لصاحب الاختصاص موضوعات معينة يجوز له التفويض فيها، فعليه أن يتقّيد بهذه الموضوعات، وإذا كان النص الآذن يترك لصاحب الاختصاص الحرّية في تفويض ما يشاء من اختصاصاته، فذلك لا يعطيه الحق في تفويض كافة اختصاصاته بحجة أنّ سكوت النص يعتبر إجازة للتفويض في جميع الاختصاصات، حيث ذلك يُعدّ تنازل غير مشروع عن الاختصاصات مجرداً الأصيل منها(4).

---

(1) حكم المحكمة الإداريّة العليا الكويتيه، حكم رقم 178 لسنة 1995م.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص46.

(3) عكاشة، حمدي ياسين. (1987م). القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندريّة، ص409.

(4) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم. (2004). دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندريّة، ط1، ص247.

وقد أجمع فقهاء القانون الإداري على ضرورة أن يكون التفويض في الاختصاص جزئياً، وذلك لعدّة مبررات، منها أنّ التفويض الكلي يُعد تنازل عن الوظيفة من قبل الأصيل، ويضحى وجوده على رأس عمله فاقداً لمعناه، لذا تستخدم النصوص التشريعّية التي تجيز التفويض كلمة (بعض) للدلالة على أنّ التفويض جزئي[1]، ومن المبررات أيضاً أنّ تفويض الاختصاص الكلي يُعدّ مخالفاً للقواعد العامة، وأن التفويض الجزئي يتّفق مع كون الاختصاص شخصّياً يجب أن يمارسه الموظف الأصلي[2]، أضف إلى ذلك أنّه إذا كانت الضرورات العملّية تقتضي التفويض في بعض الاختصاصات، فإنّ القيادة الصحيحة تتطلب أيضاً ضرورة إبقاء الجهة صاحبة الاختصاص في قيامها بمباشرة جميع الاختصاصات التي أنيطت بها، وعهد بها إليها تحقيقاً للمصلحة العامة، وحماية لأسس التنظيم الإداري، وحدود الاختصاص والمسؤوليّة[3].

و يرى جانبٌ من الفقه إلى أنّ التفويض يجوز أن يكون شاملاً للسلطة بتمامها في حالتين، الأولى متى أجاز المشّرع ذلك؛ لأنّ المشّرع هو الذي ينشئ الاختصاص ويحدد السلطة التي تباشره طبقاً للدستور[4]، والحالة الثانية تكون في تفويض الأمور التي لا تشكّل خطورة على سير عمل المنظمة الإدارّية[5].

ويتّفق الباحث مع الحالة الأولى بالتفويض في الاختصاص يجب أن يكون جزئّياً، إلاّ إذا أجاز المشّرع التفويض الكلي، وذلك احتراماً لإرادة المشّرع، أما في الحالة الثانية من التفويض الكلي، كما يرى بعض الفقه مع تقديراً لهذا الرأي، فإنّ التفويض يجب أن يكون جزئّياً حتى لو كانت الاختصاصات غير مهمة، وذلك انسجاماً مع الحكمة من عملية التفويض والتي أرادها المشّرع.

---

(1) شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، ص517.

(2) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، ص707.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، ص241.

(4) الطّماوي، سليمان، القضاء الإداري، ص707؛ أبو زيد، محمد عبدالحميد. (1977). أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربّية، القاهرة، ص44.

(5) قريطم، عيد، تفويض الاختصاصات الإداريّة، ص114.

وباستعراض أغلب النصوص والتي أجازت عملية التفويض في التشريعات ذات العلاقة في مصر والأردن والكويت نجد أنّها تأخذ بهذا الشرط من خلال إيراد المشرّع في هذه النصوص كلمة "بعض" أو كلمة "جزء"، ففي مصر نذكر نصّ المادة (3) من قانون التفويض في الاختصاصات رقم (42) لعام 1967، حيث جاء فيها "للوزراء أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخّولة لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات".

وفي الأردن أخذت جميع النصوص المخّولة لعملية التفويض في هذا الشرط، فنذكر من هذه النصوص نص المادة (14) من قانون معهد الإدارة العامة لسنة 1985 والتي نصّت على " أنّ للوزير أن يفوّض أيّاً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه إلى أي من موظفي الصنف الأول في المعهد"، أيضاً نصّ م(12) من نفس القانون والتي جاء بها "للمجلس تفويض بعض مسؤولياته وصلاحياته إلى المدير".

كما أكّد المشرع الكويتي على هذا الشرط في صياغته لنصوص المواد (3، 4، 5، 6، 7) من المرسوم بالقانون رقم 92/116 عندما نصّ على جواز أن تعهد (الجهة المفّوضة) ببعض اختصاصاتها المخّولة لها بالقوانين واللوائح إلى (الجهة المفوّضة إليها) وفقاً لكلّ سلطة من السلطات المخّولة بالتفويض، والمبنيّة في كل مادة من المواد المشار إليها.

وعلى الصعيد القضائي نجد أنّ الجمعية العموميّة للفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري قد أقّرت بهذا الشرط في أكثر من مناسبة، نذكر منها على سبيل المثال، فتواها الصادرة في 1993/5/22، والتي جاء فيها "... ينبغي أن يكون قرار التفويض محدداً بموضوعات معينة، بحيث لا تفرط به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحت القانون إيّاها، تطبيقاً لقاعدة أنّ الاختصاص يُمارس ولا يُتنازل عنه..."(1).

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنيّة والتي أكّدت على وجوب أن يكون التفويض جزئّياً حكمها في الدعوى رقم (2009/902) والذي جاء فيه أنّه "يستفاد من المادة 47/ أ من قانون الضريبة العامّة على المبيعات، أنّ المشّرع أوجب أن يكون التفويض بشكل خطي ومحدد، وأنّ عبارة محدد تعني أنّ أيّ عمل يقوم فيه الموظف

(1) مشار إليه عند: قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص118.

من قبل المدير يجب أن لا يخرج عمّا هو وارد تحديداً في كتاب التفويض، وحيث أنّ المدير لم يفوّض مدير التدقيق بالصلاحّيات المنصوص عليها في المادة (32) بموجب كتاب التفويض، فإنّ ما يذهب إليه الطاعن لا يستند إلى أيّ أساس من القانون[1].

ويستغرب الباحث في هذا المجال ما صدر عن محكمتنا الكريمة من حكم أجازت فيه تفويض جميع الاختصاصات، حيث قضت بأنّه "يجوز للوزير أن يفوّض وكيل وزارته أو أحد كبار الموظفين فيها لممارسة "جميع صلاحّياته" المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنّية، والقرار الصادر من الموظف المفوّض باعتباره أحد موظفي الوزارة فاقد الوظيفة يعتبر صادر من جهة مختصّة..."[2].

ومع كل الاحترام، فإنّنا نرى هذا الحكم لا يتّفق مع ما استقرّ عليه الفقه والقضاء الإداريين من لزوم أن يكون تفويض الاختصاص جزئّياً وليس كاملاً.

ويؤيد ما ذهب إليه جانبٌ من الفقه الإداري من أنّ هذا الحكم فيه خلط بين تفويض الاختصاص وبين النزول عنه، وإذا كانت المحكمة الموقّرة تستند إلى نص المادة (11) من نظام الخدمة المدنّية رقم 23 لسنة 1966، فهذا الاستناد خاطئ لأنّ هذه المادة تجيز للوزير تفويض أّياً من صلاحياته العديدة وليس جميع صلاحياته"[3].

وقد أقرّ القضاء الإداري في الكويت بوجوب أن يكون التفويض في الاختصاص جزئّياً، فقد قضت المحكمة الإداريّة العليا في حكمها رقم (297) لسنة 1993 بأنه يجب ألاّ يكون التفويض شاملاً لكل سلطات المفوّض مهما تعدد المفوّض إليهم، إذ أنّه لا يكون صحيحاً إلا إذا انصبّ على جانب منها فقط، فالتفويض الكامل لجميع السلطات مخالف للمبادئ العامّة"[4].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا، رقم (902/ 2009)، منشورات عدالة.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رقم (71/19)، منشورات عدالة.

(3) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقّية لتفويض الاختصاصات التشريعّية والإدارّية في مصر والأردن، ص63.

(4) حكم المحكمة الإدارّية العليا المصريه، رقم (297) لسنة 1993م.

3.1.2 تحديد التفويض من حيث العضو والموضوع

يشترط لصحّة التفويض أن يتم في الحدود التي يضمّها نص التفويض سواء من حيث موضوع التفويض أو من يملك الحق في التفويض أو من يتم إليه هذا التفويض[1]؛ وعليه فإنّه يجب أن يصدر قرار التفويض من قبل الشخص الذي يجوز له إصداره استناداً إلى النص الآذن بعملية التفويض، فلا يجوز مثلاً لأمين عام الوزارة الاستفادة من نصٍ يمنح الوزير سلطة التفويض، والسبب في ذلك أنّ النصوص الآذنة بالتفويض هي نصوص ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضّيق ولا يقاس عليها[2].

أمّا بالنسبة للمفوّض إليه، فإذا حدد النص الآذن بالتفويض شخص المفوّض إليه، فيصبح بهذا التحديد دور الأصيل دوراً شكلّياً في اختيار المفوّض إليه، فلا يملك المفوّض أيّ سلطة تقديريّة في اختيار المفوّض إليه، ويكون الخيار أمامه إمّا أن يفوّض الشخص المحدد في النص الآذن بالتفويض، وإمّا رفضه منح هذا التفويض، وإلا كان قراره غير مشروع[3].

ومثال ذلك في التشريع المصري ما جاء في المادة الثالثة من قانون التفويض العام رقم 42 لعام 1967، والتي أجازت للوزراء تفويض بعض اختصاصاتهم المخوّل لهم بمقتضى القوانين إلى المحافظين ووكلاء الوزارات، وفي الأردن أجازت المادة (5/ب) من قانون الأمن العام رقم 31 لسنة 1995م لمدير الأمن العام تفويض بعض صلاحياته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة لمدراء الشرطة في المحافظات، وفي الكويت وعلى سبيل المثال أجازت المادة (5) من المرسوم بالقانون رقم 92/116 للوزير تفويض بعض اختصاصاته المخوّلة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى وكيل الوزارة أو أحد مساعديه على سبيل الحصر.

وإذا سكت النص الآذن بالتفويض عن تحديد الأشخاص الذي ينبغي على المفوّض تفويضهم بعض اختصاصاته، فيرى البعض "أن يتم التفويض إلى شخص تكون له

---

(1) عكاشة، حمدي، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص408.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص1089.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص119.

بحكم اختصاصاته الأصلّية سلطة إصدار قرارات إدارّية طالما كان موضوع التفويض يتطلب إصدار مثل هذه القرارات"[1]، في حين ذهب فريقٌ آخر "وفي هذا الغرض يتمتع الأصيل بحرية كاملة في اختيار المفّوض إليه وأّياً كان نوع التفويض"[2].

وهناك من يرى ضرورة التفرقة في هذا المجال بين ما إذا كان التفويض لا يتطلب اتخاذ قرار ما كمراجعة بعض الكشوف فقط، وبين التفويض الذي يتطلب اتخاذ قرار ما، فالتفويض الأول يمنح الحرية للأصيل في أن يفّوض من يشاء، أّما التفويض الثاني والذي يتطلّب اتخاذ قرارٍ ما، فإنّه وتماشياً مع قواعد الإدارة العامة والقانون الإداري، لا يجوز أن يعطي الأصيل الحرّية في أن يفّوض من يشاء[3].

ويرى الباحث أنّه في حالة سكوت النص عن تحديد شخص المفّوض إليه، فإّن المفّوض لا يمتلك الحرّية في اختيار من يشاء ، وإّنما يتوّجب عليه أن يراعي في اختياره لشخص المفّوض إليه، مجموعة من الاعتبارات تتمثل في الخبرة والأقدميّة والترتيب في السلم الوظيفي.

ومن الأمثلة على هذه الحالة ما جاء في نص المادة (170) من دستور 2014 المصري، والذي منح رئيس مجلس الوزراء سلطة اختيار من يفّوضه في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ونص المادة (3/ج) من قانون الدفاع الأردني التي أجازت لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك.

أّما من حيث الموضوع، فقد يكون التفويض محدداً وقد يكون عاّماً، فإذا كان محدداً وجب أن يتم في نطاق النص الآذن به، وإذا كان عاّماً، فمعنى ذلك أّن للأصيل الحرّية في تفويض بعض اختصاصاته سواء صغرت أم كبرت إلى غيره أّياً كان موضوع هذه الاختصاصات[4].

وفي هذا السياق نؤكّد على أّنه سواء أكان التفويض محدد الموضوع أم كان عاّماً فإّن التفويض في كلا الحالتين يبقى جزئياً، وفي المقابل فإّنه يتوّجب على المفّوض إليه

---

(1) مشار إليه في: عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص190.

(2) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص122.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص190.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص191.

الالتزام بحدود الاختصاصات المفّوضة إليه، والتي وردت في قرار التفويض وعدم تجاوزها، من خلال إضافته موضوعات جديدة لموضوع التفويض[1]، وإلا كانت تصرفاته غير مشروعة وباطلة[2].

وقد أكّدت المحكمة الإداريّة العليا المصرية على وجوب أن يكون التفويض محدداً، فقضت في حكم لها بأنه "لا يجوز لوزير التعليم أن يعهد ببعض اختصاصاته المخّولة له بمقتضى المادة السابعة من قانون تنظيم المدارس الحرّة لغير وكيل وزارة التربية والتعليم أو أحد وكلائه المساعدين، وإلا كان تفويضه باطلاً ولا اعتداد به"[3].

وقد سارت محكمة العدل العليا الأردنّية في هذا الاتّجاه، فقضت في حكمٍ لها بأّنه " يحقّ لمدير عام دائرة ضريبة الدخل والمبيعات أن يفّوض الصلاحّيات الممنوحة له بموجب قانون الضريبة العامة على المبيعات إلى أيّ موظف في الدائرة على أن يكون التفويض خطّياً ومحدداً، وذلك استناداً لنص المادة (72/ب) من ذات القانون"[4].

ويقترح الباحث على المشّرع أن "لا يجيز التفويض الغير محدد سواء من حيث الأشخاص أو من حيث الموضوع، وذلك لأّن أحكام التفويض ذات طابع استثنائي، ومن ثّم تخضع لقاعدة التفسير الضيق للنص".

4.1.2 أن يكون التفويض محدد المدة

يشترط بعض فقهاء القانون الإداري في تفويض الاختصاص، أن يكون محدد المدة، أي أن يكون بشكل مؤقت وليس على سبيل الدوام[5]، وأساس ذلك أّن هذا الشرط يتّفق مع كون التفويض عبارة عن إجراء مؤقت أوجدته ظروف عمل غير

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص133.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص193.

(3) حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، رقم 105 لسنة 1961م.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنّية، رقم (2014/2399)، منشورات عدالة.

(5) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص193؛ شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص517؛ عكاشة، حمدي، القرار الإداري في مجلس الدولة، ص409.

عادّية[1]، كما أنّه يتوجّب على الأصيل مباشرة الاختصاصات بنفسه، فإذا أجاز له المشّرع تفويض مرؤوسيه في ممارسة بعض اختصاصاته، فإّنه ينبغي أن يكون هذا التفويض مؤقّتاً لمدة زمنيّة محددة، سواء أكان هذا التحديد في النص الآذن، أم في قرار التفويض الصادر من الأصيل[2].

وهناك من يرى بأنّ التفويض في الاختصاص بطبيعته مؤقّتاً وذلك بسبب قابليته للإلغاء أو التقيد أو التعديل أو الاسترداد، ولأنّ التفويض في الاختصاص لا يعني على الإطلاق تخلي الرئيس (المفوِّض) عن اختصاصاته أو لمما رستها شخصّياً، بل إنّ التفويض مكنه قانونّية يستخدمها الأصيل إذا وجد أنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك، وخلال الفترة المحددة في النص الآذن"[3].

ويرى الباحث أنّ التفويض يجب أن يكون محدد المدة وذلك للمحافظة على قواعد الاختصاص التي رسمها المشرع، فلا يمكن أن يكون التفويض دائماً، لأنّ ذلك ُيعد تنازل غير مشروع من قبل الرئيس عن الاختصاص.

وقد تكون عملية تحديد مدة التفويض من خلال النص الآذن، ومثال ذلك أنّ يسمح النص الآذن للأصيل بتفويض اختصاص ما، لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، وقد تكون من خلال قرار التفويض الصادر من الأصيل، ومثال ذلك أن يسمح النص الآذن بتفويض اختصاص ما لفترةٍ زمنّية تترك لتقدير الأصيل، وهنا يجب على الأصيل أن يحدد هذه الفترة الزمنيّة من خلال قرار التفويض[4].

ومن الجدير بالذكر أنّ قرار التفويض هو قرار إداري، وحتى يكون سلمياً من الناحية القانونّية وغير معيب بأيّ عيبٍ من عيوب القرار الإداري، فإّنه لا بّد له من

---

(1) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص710.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص129.

(3) درويش، إبراهيم. (1995). الوسيط في الإدارة العامة، لا يوجد دار نشر، القاهرة، 1995م، ص128.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص193.

شروط شكليّة، بالإضافة إلى الشروط الموضوعيّة، إذ لا بدّ أن يصدر القرار وفق الإجراءات والشكل الذي حدّده النص الذي أجازه[1].

ومن الملاحظ أنّ التشريعات لم تضع شروطاً شكلّية لقرار التفويض، وعليه يتوجب علينا العودة إلى القواعد العامّة التي تبين الشروط الشكليّة للقرارات الإداريّة، سواء من حيث الشكل أو أن يكون خطّياً، أو أن يكون القرار مسبباً أو من حيث نشر القرار حتى يعلمه الجميع، وبالتالي لا بدّ من استيفاء كافة الشروط الشكليّة حتى لا يكون معيباً بعيب يترتب عليه بطلان القرار[2].

أمّا بخصوص شرط الكتابة، فقد اشترط غالبيّة الفقهاء في التفويض أن يكون مكتوباً، وذلك وفقاً للقواعد العامة، وقد استندوا في ذلك إلى عدّة مبررات منها، أنّ شرط الكتابة يسهل إثبات التفويض والاحتجاج به، وتجنب مشاكل كثيرة[3]، أيضاً إنّ شرط الكتابة يرتبط ارتباطاً مباشراً بشرط النص الآذن، وذلك لعدم جواز افتراض التفويض أو استخلاصه ضمنّياً، بل يجب إجازة المشرع له بنص قانوني صريح ومكتوب[4]. إلاّ أنّ جانب من الفقه يرى أنّ التفويض يمكن أن يكون شفوياً أو تلغرافياً أو تليفونياً، وذلك في المسائل البسيطة والعاجلة[5].

وهذا الاختلاف في الرأي انعكس على موقف الفقه، فقد ذهبت المحكمة ا لإداريّة العلياالمصريّة في حكمٍ لها إلى "لزوم أن يكون قرار التفويض مكتوباً، بينما أجازت في حكمٍ آخر لها التفويض الشفوي بشرط أن يتبع هذا التفويض قرار من الأصيل بذلك".

فقد جاء في حكمها رقم (95/1218) والذي اشترط الكتابة في قرار التفويض أنّ "التفويض في الاختصاص عندما يجاز قانوناً فإنّه لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات

---

(1) العبادي، محمد. (1995). قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص205.

(2) مساعده، المهدي. (1985). جوانب قانونّية في التفويض الإداري، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص38.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص154 وما بعدها.

(4) عبدالله، عبدالغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، ص241.

(5) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص678.

استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين؛ لأنّ التفويض إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشوبه فطنه ، وأن يكون استظهاره مباشراً من سنده..."[1].

أمّا في إجازتها للتفويض الشفوي، بشرط أن يتبعه قرار من الأصيل بذلك، فقد جاء في حكمها رقم (1995/2683) والذي جاء فيه "ومن حيث أنّ المسلّم به فقهاً وقضاءً أنّ القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإنّ مؤدّى ذلك أنّ قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهاً، على أن يقوم المعتدّ به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل إثبات صدور قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك، ولو في تاريخٍ لاحق"[2].

وفي الأردن والكويت استقرّ القضاء الإداري على شرط الكتابة، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنّية في حكمٍ لها وجوب أن يكون قرار التفويض مكتوباً، وذلك في حكمها رقم (2009/902) والذي جاء فيه "يستفاد من المادة 47/أ من قانون الضريبة العامّة على المبيعات، أنّ المشرّع أوجب أن يكون التفويض بشكل خطي ومحدد...."[3].

كما قضت محكمة التمييز الكويتّية في حكمٍ لها بأنّ "... التفويض القائم لا يعدو أن يكون شفوّياً وذلك بتقدير أنّ المستند المشار إليه والذي أغفلت المحكمة الرد عليه لا يحمل تاريخاً يستدلّ منه على أنّ التفويض المذكور سابق في تاريخه على قبول استقالة المطعون ضده"[4].

بقي أن نشير إلى وجوب نشر قرار التفويض بهدف إعلام الجمهور، ومن يصدر القرار بمواجهته، وكذلك الغير مضمون القرار، ويتّم ذلك من خلال الوسيلة التي تؤدي

---

(1) حكم المحكمة الإدارّية العليا في مصر، رقم (95/1218).
(2) حكم المحكمة الإدارّية العليا في مصر، رقم (90/2683).
(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنّية، رقم (2009/912).
(4) حكم محكمة التمييز الكويتّية، حكم رقم (1988/213).

إلى أن يصل العلم بالقرار إلى من يهمهم صدور القرار، ويقصد بالنشر هو نشره بالجريدة الرسمّية، وقد يكون بالصحف اليومّية أو أيّ ة وسيلة أخرى تؤدي الغرض[1].

5.1.2 جزاء مخالفة أي من شروط التفويض

بعد أن قمنا بدراسة شروط التفويض في الاختصاص الإداري، يثور التساؤل فيما لو تمت مخالفة هذه الشروط، ما هو الجزاء المترتب على هذه المخالفة؟

إذا صدر قرار التفويض من قبل الأصيل "المفوِّض"، وكان غير مستوفٍ للشروط السابق ذكرها، كأن يصدر قرار التفويض دون استناده إلى نصٍ يجيز له ذلك، أو أن يكون التفويض منصباً على جميع الصلاحيات، أو أن يكون التفويض غير جزئي "دائم"، أو أن يكون التفويض شفوياً، أو أن يصدر القرار دون أن يحدد للشخص المفوَّض إليه، أو موضوع التفويض، أو لم ينشر القرار نشراً صحيحاً، فإّن هذا القرار يكون باطلاً، فالبطلان عيب بسيط هو الجزاء المترتب على مخالفة أي من شروط صحة التفويض، ويكون قرار التفويض باطلاً من تاريخ صدوره من قبل الأصيل[2].

وبما أنّ قرار التفويض في الاختصاص الإداري، يعتبر قراراً تنظيمياً من حيث الآثار التي يرتبها بالنسبة للغير، فإّنه يجوز الطعن فيه بصورة مباشرة بدعوى الإلغاء في ميعادها القانوني[3]، كما يجوز بعد انتهاء هذا الميعاد الدفع بعدم مشروعيته بمناسبة الطعن في القرارات الإدارّية الفردّية الصادرة استناداً إليه[4].

هذا النهج استقرّ عليه القضاء الإداري منذ زمنٍ بعيد، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها ببطلان القرارات المستندة إلى تفويض باطل، وجاء

---

(1) شطناوي، علي خطار. (1998). دراسات في القرارات الإدارّية، منشورات الجامعة الأردنّية، عمان، ص338.

(2) الطماوي، سليمان، النظرّية العامة للقرارات الإدارّية، مرجع سابق، ص320 وما بعدها؛ خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى الإلغاء في القرار الإداري، مرجع سابق، ص40 وما بعدها.

(3) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص197.

(4) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام، وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص126 وما بعدها.

في حكم قديمٍ لها بأنّ إنّشاء لجان فرعيّة لشؤون الموظفين غير منصوص عليها في قانون العاملين غير جائز، حيث لا تملك لجنة شؤون الموظفين تفويض غيرها في اختصاصاتها إلا بقانون، وبالتالي فإنّ ما تجريه اللجان الفرعيّة من تقدير لكفاية الموظف لا يرتب أثراً قانونياً يعول عليه"[1].

كما ذهبت المحكمة ذاتها إلى اعتبار القرارات المستندة إلى تفويض غير مستند إلى نص يجيزه بالقرار عيب جسيم، فقررت بأنه إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معين بنصٍ صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدّى لهذا الاختصاص إلا بناءً على حكم القانون وإلا كان المتعدي مغتصباً للسلطة"[2].

ومعنى ذلك أنّ مخالفة أحد شروط التفويض قد يرتب البطلان أو الانعدام حسب جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع لمبدأ المشروعية[3].

وفي الأردن ذهبت محكمة التمييز في ذات الاتّجاه، فقضت في حكمٍ لها أنّه "... وبالرجوع إلى ملف الدعوى، لم تجد ما ثبت وجود مثل هذا التفويض الذي يخوّل أمين عمان للتوقيع على الاتفاقيّة الموقعة من قبله مع المميز، فعليه فإنّ أمين عمان والحالة هذه يكون غير مختص ولا يملك قانوناً توقيع مثل هذه الاتفاقيّة لعدم تفويضه من المجلس لمثل ذلك،وبالتالي فإنّ هذه الاتفاقيّة تكن باطلة ولا ترتب أي أثر قانوني، وتعاد الحال إلى ما كانت عليه؛ لأنّ ما بُني على باطل فهو باطل"[4].

ويثور التساؤل في هذا الصدد، ما هو الحال في حالة مخالفة أحد شرط التفويض في ظل الظروف الاستثنائيّة؟

إنّ قرار التفويض كقرار إداري عندما يصدر يجب أن يكون مستوفياً جميع الشروط الخاصة به، إلاّ أنّه قد تواجه الدولة ظروف غير متوقعة أو ظروف استثنائيّة، بحيث

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في 1958/5/21م، مشار إليه عند: خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إبقاء القرار الإداري، ص46.

(2) حكم المحكمة الإداريّة العليا، رقم (1971/803)، مشار إليه عند: خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري، ص46.

(3) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري، ص46.

(4) حكم محكمة التمييز الأردنّية، حكم رقم (1999/2123)، منشورات عدالة.

لا تستطيع الإدارة التقّيد بقواعد المشروعيّة التي تتقّيد بها في الظروف العادّية، ولذلك فإنّه لا يتقيد بمبدأ المشروعّية وتصدر قرارات تعتبر قرارات غير مشروعة، فيما لو صدرت في ظل الظروف العادّية، إلاّ أنّ القضاء يعتبرها مشروعة بسبب أنها ضرورّية لحماية النظام العام أو لدوام سير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائّية(1).

ومن المعروف أن نظرّية الظروف الاستثنائّية من وضع مجلس الدولة الفرنسي، وذلك لمواجهة حالات الحرب، ثم عممها على حالات أخرى من الظروف الاستثنائّية وأقامها على فكرة واجبات السلطة الإدارّية في الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام(2).

ولما كانت أعمال الإدارة في الظروف العادّية تخضع لقواعد المشروعيّة، فإنّ سلامة الدولة في ظل الظروف الاستثنائّية إذا توافرت مقوماتها تعتبر فوق القانون، إلاّ أنّ هذه الظروف لا تعتبر باباً مفتوحاً لإلغاء كل شرعيّة(3)، وإّنما يضع القضاء شروطاً لاستعمال هذه الظروف تتمثل في أن يستحيل على السلطة التصّرف بصفة شرعيّة، وأن تؤدي في هذه الظروف وبشكل مفاجئ لحوادث خطيرة، وأن يتزامن صدور القرار مع هذه الظروف، وأن تكون الغاية من اتخاذ القرارات المحافظة على المصلحة العاّمة(4).

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسيفيما يتعلّق بموضوع التّفويض في ظل الظروف الاستثنائّية نشير إلى حكمه الصادر في 9/تشرين الثاني لعام 1940 والذي تغاضي فيه عن وجود قرار بالتفويض في ظل هذه الظروف، حيث قضى بأّن عمدة "شالون مورسن" حين أصدر قراره بالاستيلاء على شحنتين من القمح الموجود على ظهر باخرتين ليواجه حالة مجاعة قد تصرف في حدود القانون، بالرغم من أّنه غير مختص، كما أّنه لم يتلقى تفويضاً من المحافظ(5).

---

(1) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارّية، مرجع سابق، ص106.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، مرجع سابق، ص135.

(3) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارّية، ص119.

(4) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص84 وما بعدها.

(5) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص88.

ويأخذ كل من القانون المصري والأردني والكويتي بنفس القاعدة بخصوص القرارات الإدارّية بصفة عامة، ومن ثّم فإّن الباحث يعتقد أّنه يمكن التغاضي من قبل القضاء، عن بعض الشروط المتعلّقة بموضوع التفويض في حالة الظروف الاستثنائّية إذا توافرت حالاتها؛ لأّن التفويض ما هو إلا مصدر للاختصاص ومسألة الاختصاص من المسائل التي يمكن التجاوز عنها في الظروف الاستثنائّية.

2.2 التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص في الأردن والتشريعات المقارنة

ُيعد التفويض في الاختصاص الإداري من أهم عوامل ُحسن سير وتنظيم العمل الإداري في المنظمات الإدارّية، وحيث أنه يحظى بأهمّية بالغة في معظم دول العالم في الوقت الحاضر لما له من فعاليّة كبيرة في إنجاز الأعمال، وتنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة في مختلف الظروف التي تواجه الدولة، فقد سارعت معظم الدول إلى تنظيم عملية التفويض في الاختصاص الإداري ووضع الإطار القانوني الذي يحكم هذه العمليّة المهمة، فذهبت بعض الدول إلى تنظيم التفويض في الاختصاص من خلال تشريع عام، بالإضافة إلى تنظيمه في نصوص متفرقة في تشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين وقرارات إدارّية متفرقة، كما هو الحال في مصر والكويت، وذهبت بعض الدول إلى تنظيم عملّية التفويض في الاختصاص من خلال اكتفائها بإيراد نصوص متفرقة بتشريعات معينة تعالج اختصاص ما بالإضافة إلى قرارات إدارّية متفرقة كما هو الحال في الأردن.

ولذلك فإّننا سوف نتناول التنظيم القانوني لعملية التفويض في الاختصاص الإداري في كل من الأردن والتشريعات المقارنة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري في مصر.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري في الأردن.

المطلب الثالث: التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري في الكويت.

1.2.2 التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري في مصر

يُعدّ التفويض في الاختصاص في مصر استثناء من الأصل، حيث يتوجب على الأصيل أن يمارس الاختصاص المكلّف به بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح بنفسه، وأن لا يفوّض أحد في ممارسته إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحةً [(1)]، ومن ثّم فإنّه يخضع في تفسيره للقواعد الضيقة، ولا يجوز إعماله إلاّ إذا وجد نص يجيزه وفي حدود هذا النص[(2)].

وعلى ذلك فإنّ أساس التفويض في الاختصاص الإداري في مصر يرتكز على أنّ الأصل العام هو عدم التفويض، وأنّ الاستثناء من هذا الأصل هو التفويض، إذا أذن القانون صراحة بذلك[(3)]، وقد عبّر القضاء الإداري في مصر عن هذا الأساس في العديد من أحكامه، فمن أحكام المحكمة الإداريّة العليا في هذا الصدد، والذي جاء فيه "...من القواعد الأصوليّة أنّ أحكام التفويض في الاختصاص ذات طابع استثنائي وتخضع في تفسيرها لقواعد التفسير الضيق، إذ أنّ الاختصاص واجب يلتزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه وليس ميزة أو حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواء..."[(4)].

وقد أقرّت الجمعية العموميّة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة في فتوى لها بأنّ "... أحكام التفويض بالاختصاص ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق حسبما تؤكّد ذلك مبادئ القانون في التفسير، فالاختصاص واجب يتعين على صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به لسواء"[(5)].

---

(1) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص249.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص261.

(3) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقيّة لتفويض الاختصاصات التشريعيّة والإداريّة في مصر والأردن، ص39.

(4) حكم محكمة العدل العليا المصريّة، رقم (83/208)، مشار إليه عند: قريطم، عيد، التفويض في ا لاختصاصات الإداريّة، ص261.

(5) مشار إليه، عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقيّة لتفويض الاختصاصات التشريعيّة والإداريّة في مصر والأردن، ص39.

أمّا بخصوص تنظيم المشّرع المصري للتفويض في الاختصاص الإداري، فقد استخدم اتّجاهين مختلفين، الاتجاه الأول تمثّل في تنظيم التفويض في الاختصاص بتشريع عام، والاتجاه الثاني تمثّل في تنظيم التفويض في الاختصاص في نصوص متفرقة بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إداريّة متفرقة.

ويحكم التفويض في الاختصاص في مصر سواء وفقاً للتشريع العام أو وفقاً للنصوص المتفرّقة والقرارات الإداريّة مجموعة من الشروط تتمثل في أنّ التفويض لا يكون إلا بنصٍ صريح، وأن التفويض لا يكون إلا جزئياً وأن يكون مكتوباً، وأن يكون للأشخاص الذين حددهم النص، وان يمارس التفويض في حدود قرار التفويض(1).

أما بالنسبة للتمييز بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع، فإنّه غير واضح في مصر، وذلك لكون التفويض في الاختصاص هو الأصل وهو الأكثر شيوعاً(2)، إذ تحكم التفويض في مصر قواعد واحدة دون ذكر لنوعي التفويض المعروفين في فرنسا، سواء في قانون التفويض أو في أحكام مجلس الدولة المصري(3).

وبناءاً على ذلك سنقوم بدراسة التفويض في الاختصاص في مصر في فرعين اثنين على النحو التالي:

الفرع الأول: تنظيم التفويض بتشريع عام.

الفرع الثاني: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة، وقرارات إداريّة.

أولاً: تنظيم التفويض بتشريعٍ عام

أصدر المشرع المصري تشريعاً عاماً للتفويض لأول مرة عام 1956 بالقانون رقم 390 لسنة 1956م ثم استبدله بالقانون رقم 42 لسنة 1967، والذي ما زال مطبقاً حتى الآن، وقد تضمّنت نصوص هذا القانون الأحكام القانونّية لتنظيم عملية التفويض في اختصاصات كل من رئيس الجمهوريّة، ورئيس الوزراء، ووكلاء الوزارات، وكذلك رؤساء المصالح والإدارات.

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص137 وما بعدها.

(2) الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، ص130.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص137 وما بعدها.

فعالج سلطة رئيس الجمهوريّة في التفويض من خلال نصّ المادة الأولى والتي جاء فيها لرّئيس الجمهوريّة أن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء ونواب الوزراء، ومن في حكمهم، أو المحافظين". ومن الملاحظ على هذا النص أنّه وسّع من نطاق دائرة الرؤساء الإداريين الذين يحق لرئيس الجمهورّية تفويضهم في بعض اختصاصاته، فالأمر لا يقتصر على الوزراء كحدٍ أدنى، كما كان الحال في القانون السابق، بل وفقاً لهذا القانون له أن يفّوض في جانب من اختصاصاته إلى نواب الوزراء، ومن في حكمهم وإلى المحافظين.

ويؤيد الباحث وجهة النظر التي ترى أنّ هذا التوسع غير مستساغ، وذلك كون المهام والواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورّية ذات أهمّية بالغة، ولذلك فإّنه من باب التحّوط أن يقتصر نطاق دائرة المفّوضين إليهم على رئيس الوزراء، والوزراء، كونهم الأقرب إلى مركز القرار وعلى علم بالسياسات العليا للدولة[1].

أّما بخصوص سلطة رئيس الوزراء في تفويض بعض اختصاصاته، فقد نصّت المادة الثانية من قانون التفويض رقم 42 لسنة 1967 على أنّ "لرئيس الوزراء أ ن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين".

وبناءً على نص المادة الثانية من القانون رقم 42 لسنة 1967 بشأن التفويض، فإنّه لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء التفويض في اختصاصاته الواردة في الدستور مثل إدارة أعمال الحكومة ورئاسة مجلس الوزراء، أما الاختصاصات الأخرى الإدارّية والتنفيذّية والتي تخول له بمقتضى القوانين والقرارات الجمهورّية فيجوز له التفويض فيها[2].

ونحن نعتقد بسلامة هذا النهج كون السلطات المخولة لرئيس الوزراء بموجب الدستور ذات أهمية بالغة، وربما يكون من الحكمة عدم إمكانّية تفويضها.

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص143.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص281.

أما بخصوص سلطة الوزراء في تفويض جانبٍ من اختصاصاتهم، فقد نصّت المادة الثالثة من القانون رقم 42 لسنة 1967 على أنّ "للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخوّلة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين ووكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارة العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتّفاق مع الوزير المختص".

ويرى جانبٌ من الفقه "أنّ هذا النص قد تجنب عيباً كبيراً كان في نصوص القانون السابق الذي يخوّل الوزير الحق في تفويض بعض اختصاصاته لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة لا تتبع له، وهذا الأمر لا يتّفق مع أساس التفويض والذي يتطلب صدوره من صاحب الاختصاص الأصيل، أمّا من خلال هذا النص فإنّ المشرع قد فرق بين حالتين، الأولى أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسس تتبع للوزير المفوّض، وهنا ينفذ التفويض بمجرد صدور قرار من الوزير، والثاني أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة لا تتبع للوزير المفوض، وهنا لا يتم التفويض إلا بموافقة الوزير الذي يتبع له رئيس الهيئة أو المؤسسة"[1].

وقد منح أيضاً قانون التفويض رقم 42 لسنة 1967 الحق لكل من وكلاء الوزارات ورؤساء ومديرو الإدارات العامة الحق في تفويض جزء من اختصاصاتهم فأعطى لوكلاء الوزارات الحق في أن يعهدوا بجانبٍ من اختصاصاتهم المخوّلة بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، ولم يعد نفاذ قرار وكيل الوزارة في تفويض اختصاصاته معلّقاً على موافقة الوزير المختص، بل يعتبر نافذاً بمجرد صدوره[2]، أما رؤساء ومديروا الإدارة العامة فقد أعطتهم الفقرة الثانية من المادة الرابعة الحق في أن يعهدوا ببعض الاختصاصات الممنوحة لهم إلى مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم.

---

(1) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقّية لتفويض الا ختصاصات التشريعّية والإدارّية في مصر والأردن، ص45.

(2) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقّية لتفويض الاختصاصات التشريعّية والإدارّية في مصر والأردن، ص40.

ثانياً: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة وقرارات إداريّة

نظّم المشرع المصري أيضاً التفويض في الاختصاص بنصوص متفرقة في تشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إداريّة متفرقة، البعض منه أصدره رئيس الجمهوريّة في حدود تفويضه لبعض الاختصاصات المخوّلة له بموجب التشريعات لجهات إداريّة معينة أو لمرؤوسيه، والبعض الآخر أصدره الوزراء في صدد تفويضهم بعض اختصاصاتهم لمساعديهم ومرؤوسيهم[1].

ومن الأمثلة على النصوص التشريعيّة التي أجازت التفويض في الاختصاص نذكر نص المادة (31) من قانون الإدارة المحلّية رقم 43 لعام 1979 والتي جاء فيها "... للمحافظ أن يفوّض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه، أو إلى سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى...."[2].

أيضاً نذكر نص المادة (40) من قانون الأحكام العسكريّة رقم (25) لعام 1966، والتي تنص على أنّ "... إذا كان هناك وجه لإقامة الدعوى فيجب على النيابة العسكريّة أن تصدر أمراً بالإحالة على الوجه التالي: من رئيس الجمهوريّة أو من يفوّضه أو من ضابط مرخص له بمقتضى تفويض من الضابط الذي أعطيت له السلطة في الأ صل من رئيس الجمهوريّة، أو من يفوّضه وذلك بالنسبة للضابط..."[3].

ومن الأمثلة على القرارات الجمهوريّة والتي فوّض بموجبها رئيس الجمهوريّة بعض اختصاصاته لأعضاء السلطة التنفيذيّة، نذكر على سبيل المثال القرار الجمهوري رقم 3004 لسنة 1962 بتفويض رئيس الوزراء في بعض الاختصاصات المخوّلة لرئيس الجمهوريّة بمقتضى القوانين في الشؤون المتعلّقة بتنفيذ التشييد والبناء خارج الجمهوريّة[4].

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص307.

(2) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص230.

(3) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص210.

(4) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص148.

وأيضاً نذكر القرار الجمهوري رقم 472 لعام 1986م، والذي فوّض رئيس مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات المخوّلة لرئيس الجمهوريّة بموجب تشريعات، والقرارات الجمهوريّة، مثل المادة (2) من القانون رقم (117) لعام 1958، بإعادة تنظيم النيابة الإداريّة والمحاكمة التأديبيّة والقانون رقم (186) لعام 1986 بتنظيم الإعفاءات الجمركيّة، وقرار رئيس الجمهوريّة رقم (127) لعام 1981 في شأن أكاديميّة السادات للعلوم الإداريّة عدا تعيين رئيس الأكاديميّة[1].

ومن القرارات الوزاريّة التي أجازت عملية التفويض في الاختصاص، نذكر على سبيل المثال، قرار وزير الإدارة المحلّية رقم (446) لسنة 1965 بتفويض المحافظين كل في دائرة محافظته بعض اختصاصاته، وقرار وزير الخزانة رقم (110) لسنة 1966 بتفويض بعض الاختصاصات إلى وكيل الوزارة لشؤون الحسابات[2].

2.2.2 التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص في الأردن

على غرار الحال في القانون المصري فإنّ الأصل في القانون الأردني قيام الموظف بممارسة الاختصاصات المنوطة به بنفسه، وبهذا يكون الأصل في الأردن هو عدم التفويض، والاستثناء هو التفويض إذا أجازه القانون أو النظام المستقل صراحة، فالموظف مكلّف بممارسة اختصاصاته بنفسه، وعليه فلا يجوز له أن يتنازل عنها أو يفوّض جزءاً منها لغيره إلا بالإجازة التشريعيّة[3].

وقد أكّدت محكمة العدل العليا على هذه القاعدة، فقضت في حكم لها بأنه "من القواعد المقررة أنه إذا أنيطت صلاحيّة قانونيّة بمرجع معين فإنّه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه ولا يحق له أن يفوّض أحداً بممارستها إلا بنصٍ قانوني صريح"[4].

---

(1) بركات، عمر فؤاد، التفويض في القانون العام، ص73 وما بعدها.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص148.

(3) عبدالهادي، بشار، الجوانب التطبيقيّة لتفويض الاختصاصات التشريعيّة والإداريّة في مصر والأردن، ص65.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنيّة، حكم رقم (54/18)، منشورات عدالة.

كما أكّدت على ذلك محكمة التمييز الأردنّية، فقضت في حكم لها لأنّـه لا يملك مساعد النائب العام أن يقدّم الاستئناف باسم مؤسسة الإقراض الزراعي إذا لم يكن مناباً بذلك من رئيس هذه المؤسسة، ولا يصحّ تفويض مساعد النائب العام من النائب العام لتقديم الاستئناف، لأنّ النائب العام لا يمثّل المؤسسة أيضاً إلا بتفويض من رئيسها"[1].

وتحكم عملية التفويض في الأردن مجموعة من الشروط والمبادئ تتمثل في أنّ التفويض لا يكون مشروعاً إلاّ من خلال نصٍّ يجيزه، وأنّ التفويض يجب أن يكون جزئّياً ومحدداً من حيث الموضوع والأعضاء، وأن يكون مكتوباً وصريحاً ومعلناً .

أّما بخصوص تنظيم المشّرع الأردني عملية التفويض في الاختصاص، فلم ينظّم قواعد التفويض في قانون أو نظام مستقل، وإّنما أورد هذه الأحكام بصورة متفرقة في بعض القوانين والأنظمة، وكان أولى بالمشّرع أن يقوم بإصدار تشريع خاص ينظّم هذه العمليّـة المهمة كما فعل كل من المشّرع المصري والكويت.

ومن الأمثلة على النصوص التشريعّية التي أجازت التفويض في الاختصاص نذكر نص المادة (181/أ) من نظام الخدمة المدنّية رقم (82) لسنة 2013، والتي أجازت لرئيس الوزراء أن يفّوض أي من صلاحياته المخّولة له بمقتضى أحكام النظام إلى أّي وزير ذو علاقة[2]، أّما الفقرة (ب) من نفس المادة فقد أجازت للوزير أن يفّوض أّياً من صلاحياته إلى الأمين العام أو أحد كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية[3]، وأّما الفقرة (ج) من نفس المادة فقد منحت الأمين العام الحق

---

(1) حكم محكمة التمييز الأردنّية، حكم رقم (60/319)، منشورات عدالة.

(2) تنص المادة (أ/181)من نظام الخدمة المدنيـّة رقم (82) لسنة 2013 على أّنه "لرئيس الوزراء أن يفّوض أّياً من الصلاحيات المخّولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أّي وزير ذو علاقة".

(3) تنص المادة (ب/181)من نظام الخدمة المدنيـّة رقم (82) لسنة 2013 على أّنه "للوزير أن يفّوض أّياً من الصلاحيات المخّولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أيٍّ من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية".

في أن يفوّض أياً من صلاحياته المخّولة له بموجب النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية(1).

وقد جاءت المادة (181/و) من نظام الخدمة المدنّية الأردني رقم (82) لسنة 2013 لتؤكد على أنّ التفويض يجب أن يكون محدد، ومن حيث الموضوع والأعضاء، وأن يكون هذا التفويض خطّي، حيث جاء بها "تكون جميع الصلاحيات المفّوضة محددة وخطّية".

ومن الأمثلة أيضاً على النصوص التي أجازت التفويض نذكر نص المادة (12) من قانون معهد الإدارة العامة والتي جاء بها "للمجلس تفويض بعض مسؤولياته وصلاحياته إلى المدير"، ونص المادة (140/ب) والتي نصّت على أّنه "للمدير أن يفّوض أّياً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه إلى أي من موظفي الصنف الأول في المعهد.

كما نصّت المادة (8) من قانون الدفاع المدني رقم (18) لسنة 1999 على أّنه "للوزير بناًء على تفويض من رئيس الوزراء في حالات الطوارئ والكوارث أن يأمر باتّخاذ الإجراءات والتدابير التالية...".

ونصت المادة (13/ج) من قانون الكهرباء العام رقم (74) لعام 2002 (قانون مؤقت) على أّنه "للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس أو لأي موظف من موظفي الهيئة مع أن يكون التفويض خطّياً".

ومن الأمثلة على القرارات الصادرة بشأن تفويض اختصاصات معينة نذكر قرار وزير الداخلّية الصادر بتاريخ (2015/1/15) والقاضي بتفويض بعض من صلاحياته إلى المحافظين لمواجهة الظروف الجوّية، أيضاً نذكر قرار وزير التربية والتعليم والصادر بتاريخ (20/تشرين الثاني/ 2014) والذي فّوض من خلاله الوزير صلاحيات تأخير دوام المدارس إلى مديري التربية والتعليم في المحافظات.

---

(1) تنص المادة (ج/181)على أنّه " للأمين العام أن يفّوض أّياً من الصلاحّيات المخّولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية".

وهكذا نصل إلى أنّ المشرّع الأردني لم ينظّم عملية التفويض بتشريع عام، وإنّما أورد نصوص خاصّة في تشريعات معينة عالجت هذه العملية، ولم يفرّق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.ويرى الباحث أنّه على المشرّع الأردني أن يقوم بوضع قانون خاص ينظم عملّية تفويض الاختصاص، ويبّين من خلاله الشروط الواجب توافرها، ويقرّ أهم القواعد التي تنظم هذه العملّية.

3.2.2 التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص في الكويت

إنّ القاعدة العامّة في القانون الكويتي أنّ الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره، وليس حقّاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه إلا في الإطار الذي يسمح به المشرع، وعلى الإدارة الامتناع عن تعديل هذه القاعدة، أو النزول عنها، أو الاتّفاق على عكسها، وعليه فإنّ الأصل هو وجوب صدور القرار الإداري من الجهة المختصّة بإصداره، والاستثناء من هذه القاعدة هو إجازة القوانين واللوائح للسلطات الإداريّة أن تفوّض بعض اختصاصاتها، بهدف إنجاز العمل بسرعة ودقّة وانضباطيّة عالية[(1)].

وقد أكّدت المحكمة الإداريّة العليا في الكويت على هذه القاعدة، فقضت في حكمٍ لها بأنه "لا يجوز مخالفة قواعد الاختصاص لتعلقها بالمصلحة العامة التي تعلو على مصلحة الأفراد، ولو ترتب على هذا الاتّفاق مصلحة فرديّة لهم، لأنّ المصالح الفرديّة لا تقوم أمام المصلحة العامة، ولذلك فالاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه، وليس حقّاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه"[(2)].

وكما أشرنا إلى ذلك من قبل فإنّ عملية التفويض في الاختصاص في الكويت مبادئ عامّة تتمثل في وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني يجيزه، وأن يكون الرئيس الإداري متمتعاً أصلاً بالسلطات التي يقوم بتفويضها، وأن يكون التفويض دائماً

(1) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص27.

(2) حكم المحكمة الإداريّة العليا الكويتيّة، حكم رقم (68/682).

جزئّياً، فلا يجوز التفويض الكامل، وأن يكون التفويض واضحاً، ومحّدداً، وصريحاً، ومعلناً [1].

أما بخصوص التنظيم القانوني للتفويض، فقد استخدم المشّرع الكويتي -وعلى نحو يشبه الحال- أسلوبين في تنظيم التفويض الإداري من الناحية القانونّية، يتمثّل الأول في إصدار تشريع عام لتنظيم التفويض الإداري لكافّة مستويات السلطة التنفيذيّة من مجلس الوزراء إلى مديري الإدارات المختلفة، أّما الثاني فيتمثّل في إصدار نصوص وقرارات متفرقة بصدد التفويض في اختصاصات معينة.

أولاً: تنظيم التفويض بتشريع عام

لم يكن يوجد في الكويت قانون عام ينظّم تفويض الاختصاص، وإّنما كان يرد النص على جوازه في تشريعات متفّرقة كما هو الحال في الأردن، إلاّ أّنه في عام 1992 تّم إصدار تشريع متكامل لمعالجة موضوع التفويض الإداري، وإزالة التنازع والتشابك في الاختصاص بين الجهات الحكوميّة، ولجمع النصوص المتفرقّة، واستحداث نصوص لمعالجة ما كشف التطبيق العملي من الحاجة إليه، وقد تمثّل هذا القانون في المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992[2].

وباستعراض نصوص المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 الخاص بتنظيم عملية تفويض الاختصاص، نجد أّنه أجاز في المادة الرابعة منه لمجلس الوزراء بأن يعهد ببعض اختصاصاته المخّولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى رئيس مجلس الوزراء أو لجنة وزارّية أو أحد الوزراء أو إلى مجالس متخصصة تتكون رئاستها وأغلبية أعضائها من الوزراء[3].

وقد رتّبت المادة الخامسة من المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 تفويض الوزراء لبعض اختصاصاتهم إلى المحافظين، وأجازت للوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة ووكيل الوزارة المساعد وإلى رؤساء الجهات الحكومّية

---

(1) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص320.

(2) حسن، محمد عادل. (1995). دراسة تصنيفيّة لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنّية، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ص182.

(3) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص45.

القائمة بذاتها التابعة له، وإلى مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامّة التي يشرف عليها أو رؤسائها أو مديرها[1].

كما أجازت المادة السابعة لمجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة، وبعد موافقة الوزير المختص أن يفوّض في بعض اختصاصاته إلى رئيس مجلس الإدارة أولجنة فرعيّة من أعضائه، كما أجازت المادة السابعة لوكيل الوزارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة المساعد، وأجازت ذات المادة لوكيل الوزارة المساعد أن يفوّض بعض اختصاصاته المخوّلة له بالقوانين واللوائح إلى مديري الإدارات[2].

ويتميّز المشرّع الكويتي في تنظيمه لتفويض الاختصاص في المرسوم بالقانون رقم 92/116 أنّه ميّز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع بعكس ما ذهب إليه كل من المشرّع المصري والأردني، حيث نظّم عمليّة تفويض الاختصاص في المواد (4، 5، 6، 7) من المرسوم بالقانون رقم 92/116 والتي تولّت عملية تحديد أشخاص السلطات المخوّلة بالتفويض وأشخاص السلطات المفوّض إليها وموضوع التفويض[3].

وقد حدّد المشرّع الكويتي في المادة (9) من المرسوم بالقانون رقم 92/116 شكل قرار التفويض في الاختصاص، حيث أوجب أن يصدر قرار التفويض، ويلغى بقرار كتابي من الجهة المفوّضة، وأن يبلغ إلى الجهة المفوّض إليها، وذلك لإزالة أي لبسٍ أو غموض فيما يتعلّق بالتفويض[4].

أما تفويض التوقيع، فيجد أساسه في نص المادة (11) من المرسوم بالقانون رقم 92/116، والتي أوكلت عملية التفويض في التوقيع إلى الوزير ووكيل الوزارة ورئيس الجهة الحكوميّة القائمة بذاتها فقط، أمّا بخصوص شكل قرار التفويض في التوقيع في المرسوم بالقانون رقم 92/116فلم يرد النص عليه، كما أنّ المذكرة الشفويّة للمرسوم بالقانون قد سكتت عن بيان ذلك[5].

---

(1) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص45.

(2) حسن، محمد عا دل، دراسة تصنيفيّة لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنيّة، ص178.

(3) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص49.

(4) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص49.

(5) الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص51.

ثانياً: تنظيم التفويض بنصوص وقرارات متفرقة:

نظّم المشّرع الكويتي أيضاً التفويض في الاختصاص بنصوص متفرقة في تشريعات خاصّة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إداريّة متفرقة، ومن الأمثلة على النصوص المتفرّقة والتي أجازت عملية التفويض نذكر نصّ المادة (40) من القانون رقم 32 لسنة 1982 في شأن نظام المعلومات المدنّية، حيث جاء بها "للوزير أن يفوّض المدير العام في بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون".

أيضاً نذكر نصّ المادة (21) من لائحة نظام العاملين في الهيئة العاّمة للمعلومات المدنّية والتي جاء بها "يجوز للمدير العام أن يفوّض بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا النظام لأحد نوابه ولمن يراه من المختّصين في الهيئة".

ومن الأمثلة على تنظيم التفويض بقرارات متفرّقة، نذكر على سبيل المثال قرار وزير التخطيط رقم (93/1) بشأن تفويض مدير عام الهيئة منح الإجازة الاستثنائّية.

3.2 قواعد التفويض في الاختصاص الإداري

يحكم عملية التفويض في الاختصاص الإداري مجموعة من القواعد التي يجب التقيد بها لكي تتم هذه العمليّة بشكل صحيح ومحققّةً للأهداف المرجوة منها، ويمكن القول بأنّ هذه القواعد تتمثّل في لزوم: أنّ لا يكون التفويض إلا من الرئيس إلى المرؤوس، وهذه القاعدة تتماشى مع الهدف من وراء التفويض، وهو تخفيف العبء الملقى على عاتق الرئيس، وبالتالي لا يتصوّر أن يتم التفويض من قبل المرؤوس تجاه الرئيس، أمّا القاعدة الثانية فتتمثّل في عدم جواز تفويض السلطات والصلاحيات المفوّضة، وذلك تماشياً مع قاعدة أن الاختصاص يجب أن يمارس من قبل الموظف أو الهيئة التي لها ولاية الاختصاص، أمّا القاعدة الثالثة فتتمثّل في أنّ التفويض لا يشمل المسؤوليّة، وبالتالي فإنّ الرئيس يكون مسؤولاً عن السلطات المفوّضة تجاه الرئاسات العليا. وسنتحدّث عن هذه القواعد الثلاث كل في مطلب مستقل.

1.3.2 التفويض لا يكون إلاّ من الرئيس إلى المرؤوس

تعتبر هذه القاعدة من أهم القواعد التي يرتكز عليها التفويض، وذلك كون هذه القاعدة تنطلق من طبيعة التفويض، حيث أنّ التفويض ما هو إلا وسيلة للتخلص من التركيز الشديد للسلطات في قمّة السلم الإداري، وبالتالي يلجأ الرئيس إليه، ويعهد إلى من هم أدنى منه جانباً من الاختصاصات التي يمكن أن تعيقه عن ممارسة مهامه الرئاسيّة(1).

وعليه فإنّ هذه القاعدة، توفّر للرئيس الإداري الوقت اللازم لمزاولة واجبات أكثر أهميّة كالقيادة والإشراف على حسن سير العمل في الجهاز الذي يتولى رئاسته، كما تمكّنه من أن يراقب وأن ينسّق بين جهود من يتعاونون معه مباشرة في العمل(2).

أمّا ما توفّره هذه القاعدة من فوائد بالنسبة للمفوّض إليه، فتتجلّى في أنّها تمكّن المرؤوس من سرعة البت في الأمور التي فوّض فيها دون عرض هذه الموضوعات على الرئيس الإداري، وبالتالي القضاء على إضاعة الوقت والجهد، ويؤدي أيضاً إلى رفع مستويات المشاركة في العمل للعاملين في الجهاز الإداري، مما يؤدي إلى زيادة كفاءة وإنتاجيّة العمل(3).

وعليه فإنّه من غير المتصوّر أن يحدث العكس بأنّ يتّم التفويض من المرؤوس إلى رئيسه(4). ولذا فقد أكّدت معظم التشريعات التي عالجت عملية تفويض الاختصاصات على هذه القاعدة، ويتّضح ذلك من خلال مراعاة هذه النصوص للتسلسل الإداري، بحيث جعلت الحق في تفويض الاختصاصات للرئيس الإداري.

ففي مصر أكّدت جميع النصوص التي عالجت موضوع التفويض، على هذه القاعدة، فالتفويض لا يكون إلا من الريس إلى المرؤوس، ونذكر على سبيل المثال نصّ المادة الثانية من قانون التفويض رقم 42 لسنة 1967 والتي نصّت على أنّه "لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة له بموجب التشريعات إلى نوابه

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص47.

(2) أبو زيد، محمد عبدالحميد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، ص55.

(3) أبو زيد، محمد عبدالحميد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، ص54.

(4) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص47.

أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم والمحافظين" ويلاحظ من هذا النص أنّه جعل الحق في التفويض للرئيس (رئيس الوزراء) إلى المرؤوسين (الوزراء والمحافظين).

وفي الأردن، وعلى سبيل المثال نصّت المادة (20/13) من قانون الكهرباء العام رقم (74) لعام 2012 على أنّه " للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس أو لأي موظف من موظفي الهيئة، على أن يكون التفويض خطياً، ويلاحظ من هذا النص أنّه منح الحق في التفويض للرئيس الإداري.

وتتّضح هذه القاعدة جلّياً في القانون الكويتي من خلال قراءة المواد (4، 5، 6، 7) من المرسوم بالقانون رقم (92/116)، فعلى سبيل المثال نصّت المادة (4) من المرسوم على أنّه لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض اختصاصاته المخوّلة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى أحد الوزراء.

2.3.2 مدى الأخذ بالتفويض فوق التفويض

ويتمثّل مضمون هذه القاعدة في عدم جواز قيام المرؤوس المفوَّض إليه بإعادة تفويض السلطات التي فوّضت إليه من قبل رئيسه، إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي، وذلك كون عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة، ولا تتكرر بالنسبة لنفس الاختصاصات، وإلاّ استمرّت عملية التفويض بلا نهاية، وأصبح الأمر بدون حدود، وبالتالي تضيع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين[1].

وعليه فلا يجوز للمفوَّض إليه تفويض الاختصاصات المفوَّضة إليه إلى مرؤوسيه وإلا كان تفويضه باطلاً، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري[2]، وذلك لأن التفويض في الاختصاص استثناءً من مبدأ الممارسة الشخصيّة للاختصاص، وينبغي أن لا يرد استثناء، أو يقاس عليه أو يتوسّع في تفسيره، إلاّ إذا سمح بذلك النص الآذن بالتفويض، أو نص موازٍ له، أو أعلى منه مرتبه[3].

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص47.

(2) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص87.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص123.

وقد استند الفقه في كل من مصر والأردن والكويت على رفضه لفكرة تفويض المفوَّض إليه اختصاصه المفوِّض إلى عدة مبررات منها، إنّ التفويض في الاختصاص استثناء من مبدأ الممارسة الشخصّية للاختصاص، والذي يلزم صاحب الاختصاص بممارسته بنفسه، وعدم تفويضه غيره في ممارسته، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك، وينبغي أن لا يقاس عليه أو لا يتوسّع في تفسيره[1].

ومن المبررات أيضاً أنّه عندما يصدر الأصيل قراراً بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه استناداً إلى نصٍ يأذن له بذلك، فإّنه يتعّين على المرؤوس أن ينفذ ما فوَّض إليه شخصّياً، حيث أنّ مكنة التفويض ذاتها لا تفّوض وإلا ذهب الاختصاص إلى ما لا نهاية، وترتب على ذلك عدم تنفيذه من أحد[2].

وعليه فإّنه يتوّجب لسلامة التفويض أن يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل، حيث أنّ الاختصاصات المفّوضة لا يجوز إعادة تفويضها، أي أنّ التفويض لا يحدث إلا مرة واحدة بالنسبة لاختصاص معين[3].

ومن هنا نجد أنّ المحكمة الإدارية العليا المصرّية قد ذهبت إلى عدم جواز التفويض فوق التفويض لمخالفة ذلك للقانون إلا في حالة النص على ذلك صراحةً في النص المانح للتفويض[4]، فقضت في حكمٍ لها أنّه " لا يجوز للمفّوض إليه بدون نص يجيزه ذلك أن يفّوض في الاختصاصات المفوَّضة إليه، فالتفويض في الاختصاصات المفّوضة لا يجوز بل إّنه يؤدي إلى انعدام قرار التفويض الصادر من المفّوض إليه، حيث لا يعدو أن يكون عقبة مادّية"[5].

بقي أن نشير في هذا الصدد إلى أنّ هذه القاعدة لا تمنع المفوَّض إليه من أن يقوم بتفويض جزء من سلطاته الأصليّة إلى من يليه في السلم الإداري، إذا ما وجد أنّه

---

(1) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويذ الإداري، ص265؛ الرويح، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص40.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص216 وما بعدها.

(3) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص46.

(4) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص47.

(5)حكم المحكمة الإدارّية العليا المصريّة، حكم رقم (86/109).

قد يعجز عن القيام بمباشرة جميع السلطات الأصليّة لوظيفته بجواز ما تمّ تفويضه إليه من سلطات[1].

ويرى الباحث أنّ هذه القاعدة ذات أهميّة بالغة في تطبيق عملية التفويض بشكل صحيح، وتحقيق الهدف المنشود من هذه العملّية والمتمثّل في سرّعة إنجاز عمل الإدارة، ولذلك يجب أن يراعي الرئيس الإداري عند تفويضه لبعض اختصاصات قدرات وإمكانيات مرؤوسيه، ويختار من هو قادر على القيام بممارسة الاختصاص.

3.3.2 لا تفويض في المسؤولّية

يشتمل اصطلاح الاختصاص في القانون الإداري على شقين، الشق الأول هو السلطة، والشق الثاني المسؤوليّة،يقصد بالسلطة المقدرة القانونيّة على اتّخاذ أعمال معينة، أّما المسؤولّية فإنّها تعني الالتزام بأداء الواجب طبقاً للقانون، وإلاّ جاز العقاب، وهما يرتبطان وجوداً وعدماً، فتواجد أحدهما حينما توجد الأخرى، وأيضاً من حيث الكم والمقدار إذ تتوازن السلطة مع مقدارمللؤوليّة، وذلك استناداً على أنّ إلقاء مسؤوليّة عمل معين على عائق فرد ما، يتوجب بمقابلة إعطاؤه القدر اللازم من الصلاحّية والسلطة لإنجاز هذا العمل[2].

والقاعدة العاّمة في هذا المجال، أنّ التفويض ينصبّ على السلطة فقط دون المسؤوليّة، بمعنى أنّ الرئيس يقوم بتفويض جزء من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه السلطات[3].

ويرى جانب من الفقه أنّ هذه القاعدة منطقيّة وسليمة، وأساسها أنّ صاحب الاختصاص الأصيل هو الذي رأى تفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه وهو الذي يستطيع إنهاء التفويض متى أراد، وهو مسؤول بدوره أمام رئيسه عن إنجاز

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص47.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص204 وما بعدها؛ حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص189.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص46.

الاختصاصات المنوطة به، بالرغم من قيامه بتفويض جزء منها إلى أحد مرؤوسيه[1]، كما أنّ تفويض جزء من الاختصاص مع تفويض المسؤولّية يؤدي إلى النزول عن ذلك الجزء، وهذا مخالف لقانون الاختصاص وغير مشروع[2].

فتفويض الاختصاص لا يعني تفويض المسؤوليّة عن الاختصاصات المفوَّضة، وتخلي الرئيس عن اختصاصاته ومسؤولياته،وتبرز أهميّة هذه القاعدة في أنّ لو تّم تفويض المسؤوليّة والاختصاص معاً، لترتب على ذلك في الواقع نقل للاختصاص ذاته، مما يخل بالتسلسل الإداري للمنظمات الإداريّة، وتغير شكل كل من وظيفة الرئيس الإداري، ووظيفة المفّوض إليه، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى جعل التفويض وسيلة لهروب الرئيس المفوَّض من مباشرة الاختصاصات ومن المسؤولّية التي يلقيها القانون على عاتقه من هذه الاختصاصات بتفويض جانبٍ من اختصاصاته إلى مرؤوسيه[3].

إلاّ أنّ قاعدة عدم تفويض المسؤوليّة، وبقاء الرئيس الإداري مسؤولاً عن الاختصاصات التي قام بتفويضها أمام الرئاسات العليا لا يمنع من قيام مسؤوليات جديدة على عاتق المفّوض إليه، تتمثّل في تنفيذ المرؤوس بهذا الاختصاص المفوَّض إليه، ويصبح ملتزماً بذلك وإلاّ كان مسؤولاً عن عدم التنفيذ وما يرتبه من آثار[4].

وعليه فإنّ المرؤوس المفّوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوَّضة إليه إلاّ أمام رئيسه المباشر فقط، ولا تصعد تلك المسؤولّية إلى رئيس أعلى منه، وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة الآمر[5]، فالأصل العام يبقى ثابتاً، وهو أن مسؤولّية الأصيل لا تفّوض وتبقى ثابتة أمام الرئاسات العليا[6].

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص153.

(2) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص189.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص189.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص154.

(5) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص46.

(6) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص15.

وأخيراً نشير إلى أنّ طبيعة مسؤوليّة المرؤوس أمام رئيسه قد تكون تأديبيّة، وقد تمتّد هذه المسؤولّية إلى الجانبين المدني والجنائي تبعاً للآثار المترتبة على موقفه السلبي من التفويض أو خروجه من فحواه[1].

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص154.

الفصل الثالث

التزامات تنفيذ التفويض وطرق انتهائه

إنّ القاعدة العامة المطبقة في أغلب الدول تقضي بأنّ الأصل هو عدم تفويض الاختصاص والاستثناء هو التفويض، فإذا أناط القانون بشخص معين اختصاص ما وجب عليه أن يمارس هذا الاختصاص بنفسه، ولا يفوض أي جزءٍ منه لغيره إلا إذا وجد نص يسمح بذلك.

وعليه فإذا وجد نص يأذن للأصيل بتفويض جزءٍ من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، وقام بذلك، فإنّه يترتب على عاتق كل من المفوض والمفوض إليه بعض الالتزامات، وهذه بدورها تؤدي إلى إظهار بعض الآثار، بكل ما يصاحب ذلك من معوقات.

وإذا كان من الشروط الأساسيّة في عملية التفويض، والتي أشرنا إليها من قبل أن تكون مؤقتة وليست بشكل دائم، فإنّ ذلك يعني أنّ التفويض لا بدّ أن ينتهي، ويعود كل شخص في المؤسسة الإدارية إلى ممارسته اختصاصاته الأصلّية.

وعلى ذلك فإننا سوف نقوم في هذا الفصل بدراسة الالتزامات التي تنشأ عن عملية الـ تفويض، وذلك في المبحث الأول، أمّا المبحث الثاني فسوف نخصّصه لدراسة طرق انتهاء عملية التفويض.

1.3 التزامات تنفيذ التفويض في الاختصاص

يترتب على تنفيذ عملّية التفويض في الاختصاص التزامات معينة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض إليه طيلة مدة التفويض، وتتمثل الالتزامات الملقاة على عاتق المفوض في عدم ممارسته لاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض - باستثناء البعض منها - كما سنرى لاحقاً .

أما بخصوص الالتزامات الملقاة على عاتق المفوض إليه، فتتمثل في التزام المفوض إليه بالتنفيذ الشخصي، وهذا الالتزام يتماشى مع قاعدة لا تفويض فوق

التفويض، أما الالتزام الثاني فيتمثل في التزام المفوض إليه بتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه ضمن نطاق التفويض وعلى خير وجه.

وبناءً على ما تقدّم سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في أولهما التزامات المفوض، وندرس في ثانيهما التزامات المفوض إليه، ثم نعالج بعد ذلك، وفي مطلب ثالث المعوقات التي يمكن أن تواجه المفّوض أو المفوض إليه أثناء عملية التفويض.

1.1.3 التزامات المفوض في تنفيذ التفويض

بعد نقل السلطات المفوضة إلى المرؤوس لا يجوز للرئيس الإداري من حيث المبدأ، أن يقوم بممارسة هذه السلطات طوال مدة التفويض، وذلك لأنّها أصبحت من حق المرؤوس من ناحية، ولأنّه لو قام بذلك لأضحت القرارات الصادرة منه باطلة كونها صادرة من غير مختص(1).

وعليه، فإذا قام المفوض بممارسة الاختصاصات المفوضة كانت قراراته وفقاً لرأي جانبٍ كبير من الفقه الإداري باطلة ومشوبه بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، كونها صادرة من غير مختص، هذا فيما يخص التفويض في الاختصاص، أما تفويض التوقيع والمعروف في فرنسا، فإنّه يجوز للأصيل ممارسته أثناء مدة التفويض، باعتبار هذه الممارسة أمر يتفق مع هذا النوع من التفويض(2).

وبالتالي إذا رغب المفوض (الأصيل) في ممارسة الاختصاصات المفوضة، فإنه يتوجب عليه أن يلغي قرار التفويض بقرار جديد وصريح(3)، وسواء أكان هذا الإلغاء كلياً أو جزئياً، يجب أن يقوم بتبليغه إلى المفوض إليه لضمان البعد عن التضارب في إصدار القرارات(4).

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، ص48.

(2) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص419.

(3) الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، ص130.

(4) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص148.

ويرى غالبية الفقه أنّ الحكمة من هذا الالتزام، تتمثل في منع حدوث تعارض في القرارات الصادرة من الرئيس والمرؤوس في نفوس الاختصاص[1]، أضف إلى ذلك أنّ المفوض بموجب قرار التفويض يكون قد فقد الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، وانتقال هذا الاختصاص للمفوض إليه، حيث أنّ قرار التفويض ُيعيد توزيع الاختصاصات بين السلطات الإداريّة[2].

ولكنّ هذا الالتزام لا يمنع الرئيس المفوض من مباشرة بعض الاختصاصات، فقد ذهب الفقه إلى أنّ هذا الالتزام لا يمنع الرئيس من مراقبة المرؤوس المفوض إليه، وتوجيهه، وإرشاده إلى الكيفيّة التي يباشرها هذا الاختصاص، أيضاً إمكانّية المفوض من ممارسة الاختصاص بالتوقيع وممارسة الاختصاصات المفوضة في حال قيام ظروف استثنائيّة[3].

وعليه، فإنّ المفوض أثناء مدة التفويض يملك الحق في التعقيب على قرارات المفوض إليه، سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالوقف لعدم المشروعية[4]، وذلك كون الرئيس المفوض يبقى مسؤولاً عن الاختصاصات المفوضة، حيث لا تفويض في المسؤولية.

كما يملك المفوض وخلال مدة التفويض أيضاً سلطة مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده إلى كيفية ممارسة الاختصاصات المفوضة، وذلك لما يملكه من سلطة رئاسّية عليه[5].

وتأخذ هذه الرقابة صورتين أساسيتين، هما الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه، والرقابة اللاحقة على أعماله، فالرقابة السابقة تكون قبل ممارسة المفوض إليه لاختصاصاته المفوضة، وتأخذ الرقابة السابقة عدة صور، كعرض المفوض إليه

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص39.

(2) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص149 وما بعدها.

(3) الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، ص130.

(4) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام، ص152.

(5) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات، ص200.

مشروع القرار الذي يريد أن يصدره بناءً على التوصيات المفوضة إليه على المفوض والحصول على موافقته[1].

أما الرقابة اللاحقة على أعمال المفوض إليه، فإنّ المفوض يمارسها بعد ممارسة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إليه، وذلك للتأكد من حسن قيامه بها، مما يجعل هذه الرقابة ذات طابع تقويمي أو تصحيحها[2].

وتأخذ هذه الرقابة عدة صور، فقد تكن من خلال فحص مشروعية القرارات الممنوحة للتحقق منها، أو من خلال استبدال قرار المفوض إليه غير المشروع بقرار آخر مشروع، أو من خلال التدخل في اللحظة التي يتجاوز فيها المفوض إليه حدود الاختصاصات المفوضة[3].

كما يجوز للمفوض الذي فوض أحد مرؤوسيه بالتوقيع لممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض[4]، وذلك نظراً لأنّ التفويض بالتوقيع ذو طابع شخصي يمنحه الرئيس الإداري للمرؤوسين الذين يمتلكون اختصاصات أصلّية مستقلة، وأيضاً نظراً لعدم اعتبار التفويض بالتوقيع تخلياً عن هذا الاختصاص، بل هو مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع باسم المفوض بعكس التفويض في الاختصاص[5].

أما بخصوص ممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائّية، فيرى جانبٌ من الفقه إلى أنّه يجوز للمفوض ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض في الظروف الاستثنائّية التي أوجبت ممارسته لهذه الاختصاصات والتي ترفع عيب مخالفة القانون من قرار التفويض الصادر دون الاستناد إلى نص[6].

أما بخصوص موقف التشريعات من هذه المسألة، فلم نجد في التشريعات التي عالجت عملية التفويض في كل من مصر والأردن إلى ما يشير إلى هذا الالتزام،

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات، ص202.

(2) الوالي، محمود إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ص27.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص204.

(4) الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، ص130.

(5) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص99.

(6) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص200.

وذلك على خلاف ما جاء به المشرع الكويتي في المرسوم بالقانون رقم 92/116، حيث أشار إلى هذا الالتزام في المادة (9) منه، والتي جاء بها "لا يجوز للجهة التي عهدت ببعض اختصاصاتها إلى جهة أخرى وفقاً للمواد السابقة مباشرة هذه الاختصاصات أثناء سريان التفويض"(1).

أما بخصوص موقف القضاء، فلم نجد في كل من القضاء الإداري الأردني وأيضاً الكويتي أحكاماً تتعلق بهذا الالتزام، وذلك لقلّة الأحكام بخصوص هذا الموضوع، أمّا القضاء المصري فقد وجدنا بعض الفتاوى بخصوص هذا الالتزام، ومن هذه الفتاوى، فتوى القسم الاستشاري الصادرة في 23 تشرين الثاني عام 1959، والتي جاء فيها "إنّ التفويض في الاختصاص لا يجب سلطات الأصيل نهائياً، بل للأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض وتطبيقاً لما تقدم يكون من حق الوزير بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور أن يباشر نفس الاختصاص، كما أنّ له أن يلغي قرار الوكيل الصادر في هذا الشأن، طالما أنّ الأخير يباشر اختصاصه تحت مسؤوليّة من فوّضه، لا سيّما أنّ الوزير هو المسؤول عن توجيه سياسة الوزارة والإشراف على العمل الإداري بها"(2).

ويرى الباحث أنّ هذه الفتوى عالجت موضوع سلطة الرئيس (المفوض) في ممارسة الاختصاص المفوض، ومنحته الحق في ممارسة سلطاته المفوضة مستندة في ذلك على أنّ المفوض إليه يباشر اختصاصاته تحت مسؤولية من فوضه (الرئيس) وأن الوزير هو المسؤول عن توجيه الوزارة والإشراف على العمل الإداري بها، وهذا السند لا يتفق أبداً مع طبيعة التفويض والهدف المرجو منه.

وفي فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادر في 20 نيسان 1991، تّم مخالفة ما جاء في الفتوى السابقة، حيث أقّرت هذه الفتوى صراحةً بأّنه لا يجوز للأصيل بعد التفويض التعقيب على ما يصدر من المفوض إليهم فيما فوضوا فيه من اختصاصات، حيث جاء في هذه الفتوى "إذا كان للمحافظ أن يفوض نوابه في اختصاصاته التأديبّية وأن يصدر منهم في هذا الخصوص أن يعقب على ما يصدر

(1) الرويج، حنان عبدالعزيز، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ص49.

(2) نقلاً عن: قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص194.

من هؤلاء فيما فوضوا فيه من اختصاصات، ومن ثّم فإنّ ما ذهب إليه الجهاز المركزي للمحاسبات من رأي مخالف غير صحيح..."[1].

2.1.3 التزامات المفوض إليه

عند قيام الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، فإنّ على المرؤوس (المفوض إليه) الالتزام بتنفيذ ما فوض إليه شخصياً، وفي نطاق التفويض في موضوعه، وفي مدته المحددة على أحسن وجه.

وقد سبق لنا تناول التقييد بموضوع التفويض، والتقييد بمدته المحددة عند تعرضنا للشروط الواجب توافرها لصحة التفويض، ولذلك فإننا سنعالج المسائل التي تتعلق بالتزامات التنفيذ المتبعة، وهذه المسائل هي التزام المفوض إليه بتنفيذ التفويض شخصياً، وفي نطاقه المعين.

أولاً: التزام المفوض إليه التنفيذ شخصياً

عند صدور قرار التفويض من قبل الأصيل إلى أحد مرؤوسيه، فإّنه يتوجب على هذا المرؤوس (المفوض إليه) أن يقوم بتنفيذ ما فوض إليه شخصياً .

وأساس هذا الالتزام يكمن في قاعدة أن لا تفويض فوق التفويض، وإلا هبط الاختصاص إلى ما لا نهاية، وترتب على ذلك عدم تنفيذه من أحد، وعليه فلا يجوز للمرؤوس أن يفوض ما فوض إليه، بل يجب أن ينفذه بنفسه، إلا إذا وجد نص يأذن بغير ذلك[2].

وعليه فإّنه يتوجب على المفوض إليه أن يمارس ما فوض إليه من اختصاصات بنفسه، وذلك لأنّ التفويض هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصّية للاختصاص فلا يرد استثناء، أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره، إلا إذا سمح بذلك نص قانوني موازٍ للنص المقرر للتفويض[3].

---

(1) مشار إليه عند: قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص95.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص217.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص208.

وتكمن أهمّية الالتزام الشخصي في تنفيذ التفويض من قبل المفوض إليه في عدم ضياع الاعتبارات التي جعلت المفوض يختار شخص المفوض إليه لممارسة بعض اختصاصاته نيابة عنه، والتي قد تكون اعتبارات عملّية كخبرات المفوض إليه، وقد تكون هذه الاعتبارات نفسيّة، كالثقة المتبادلة مثلاً بين المفوض والمفوض إليه[1]، أضف إلى ذلك فإنّ هذا الالتزام يؤدي إلى المحافظة على قواعد الاختصاص، وعدن اختلاطها مع بعضها، مما يؤدي إلى تحديد المسؤول عن هذه الاختصاصات المفوضة في حالات الخلاف، وما يستتبع ذلك من المحافظة على حقوق الغير[2].

وفي هذا الصدد يثور التساؤل عن مدى التزام المفّوض إليه بتنفيذ الاختصاص المفّوض إليه شخصّياً في حالة تعدد الرئاسات عليه، وتفريعاً عن ذلك.

يثور في هذا الشأن مسألتان، المسألة الأولى تكمن في حال قيام الأصيل بتفويض جزءٍ من اختصاصاته إلى مفّوض آخر لا يتبع له إدارياً، كأن يقوم مثلاً وزير المالية بتفويض بعض اختصاصاته إلى مدير مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة، فمن يمارس السلطة الرئاسية تجاه المفوض إليه في نطاق عملية التفويض، وزير المالية أم وزير الصحة؟

ويرى الفقه في هذه الحالة أنّ السلطة الرئاسية تكون من حق الأصيل صاحب الاختصاصات المفوضة، وهو في المثال السابق وزير المالية، وذلك كونه إداري بالموضوع، وبالتالي الأقدر على التعقيب على القرارات التي تصدر فيه[3].

أما المسألة الثانية، فهي: هل ُيعطي المفوض إليه "الأولوية" لتنفيذ اختصاصاته الأصلية أم يعطيها لتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه، وخاصة وأن التفويض يكون غالباً محدد المدة؟؟

يرى جانبٌ من الفقه أّنه إذا كانت الفترة الزمنّية لعملية التفويض قصيرة، فإّنه يتعّين على المفّوض إليه القيام بتنفيذ ما فّوض إليه خلال هذه الفترة القصيرة، بمعنى أّنه ُيعطي الأولوية لتنفيذ ما فوض إليه، والقول بغير ذلك يؤدي إلى هدم شرط أساسي من

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص208.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص217.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص152.

شروط التفويض، وهو شرط تحديد المدة، حيث يصبح المفوض إليه بعد انتهائها متعدياً على اختصاصات الأصيل، وهو تصرف غير مشروع، أما إذا كانت الفترة الزمنيّة طويلة، فإنّ يكون على المفوض إليه أن يوائم بين تنفيذ اختصاصاته الأصليّة وبين تنفيذ الاختصاصات المفوّضة إليه وفقاً لطبيعة الاختصاصات ومدى أهميته[1].

ثانياً: التزام المفوض إليه بالتنفيذ في نطاق التفويض

يتوجب على المفوض إليه أن يلتزم بالتنفيذ في نطاق التفويض، وهذا النطاق يكون من زاويتين، الأولى من حيث الأشخاص، إذ يجب على المفوض إليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة فقط تجاه الأشخاص الذين يمارس تجاههم موضوع التفويض ذاته[2]. فإذا فوّض الأصيل أحد مرؤوسيه تعيين موظفين في وظيفة معينة، فإنه ينبغي على المفوض إليه الالتزام بالنطاق الشخصي لهذا التفويض وعدم تجاوزه، كأن يقوم بتعيين موظفين في درجة وظيفته تعلو الدرجة المحددة في قرار التفويض، مما يجعل قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص[3].

والثانية من حيث المكان، فيتوجب على المفوض إليه مراعاة الدائرة الإقليمية، فلا يمتدّ إلى غيرها، فإذا فوّض الأصيل أحد مرؤوسيه تنفيذ اختصاص يتعلق بمنطقة محددة، وجب على هذا الأخير أن يراعي الدائرة الإقليمية ولا يتعدّاها إلى سواها[4]. ولكي يقوم المفوض إليه بتنفيذ هذا الالتزام، فإّنه يتوجب عليه تفسير قرار التفويض تفسيراً ضّيقاً، كالنص الآذن، وإلا كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

3.1.3 معوقات التفويض

إنّ الهدف الأساسي من قيام عملية التفويض في الاختصاص هو تخفيف العبء المُلقى على الأصيل ليتفرّغ لإنجاز الاختصاصات المهمة من جهة، والإسراع في إنجاز إعمال الإدارة بكفاءة وفعالّية من جهةٍ أخرى، وقد تتم هذه العملّية في بعض

(1) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص222.

(2) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص216.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، ص135.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص218.

الجهات الإداريّة بشكل طبيعي وسلس لتحقق الأهداف المرجّوة منه، وفي المقابل قد تواجه هذه العمليّة في بعض الجهات الإداريّة الأخرى مشاكل متعددة تؤدي إلى تعثّرها، نتيجة ظهور بعض المعّوقات التي تؤدي إلى عدم إعمال التفويض بالصورة الصحيحة.

وقد أجمع بعض الفقه على أنّ المعوقات التي تواجه عملّية التفويض في الاختصاص تنحصر في فئتين: **إحداهما** معوقات تنظيميّة عامّة، **والأخرى** معوقات شخصّية(1).

وبناءً على ذلك سنقوم بدراسة هذه المعّوقات في فرعين مستقلين يتضمنان في الوقت ذاته كيفّية معالجة هذه المعّوقات.

أولاً: المعوقات التنظيمّية العاّمة

سُّميت هذه المعوقات بالمعوقات التنظيميّة العاّمة، كونها تظهر من خلال التنظيم القائم داخل الجهاز الإداري، بمعنى أنّ هذا التنظيم هو الذي قد يوجدها، وقد لا يوجدها، ولا دخل لكلّ من الرئيس والمرؤوس في ظهور هذه المعوقات التي تؤثّر على سير عملّية التفويض في الاختصاص وتعيقه.

ويمكن حصر هذه المعوقات التنظيمّية العاّمة فيما يلي:

1. عدم تحديد الاختصاصات الوظيفّية:

يقصد بتحديد الاختصاصات الوظيفيّة، إعلام كل موظف من الموظفين بالاختصاص الُملقى على عاتقه بشكل مفصّل ودقيق، بحيث لا يرجع إلى أيّ موظفٍ آخر إلا في الحالات التي تخرج عن نطاق اختصاصاته، وإذا لم يتم تحديد اختصاصات الموظف تحديداً مفصلاً ودقيقاً، فإنّ التفويض يصبح عديم الأثر إن لم يكن مستحيلاً(2).

---

(1) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص201؛ عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص55 وما بعدها.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص202.

2. كبر أو صغر حجم المنظمات الإداريّة:

يمكن القول إنّ المنظمات الإداريّة الكبرى تكون في حاجة أكبر من المنظمات الصغرى لتطبق في عملّية التفويض في السلطة الإداريّة، وبالتالي فإنّ تطبيقه في المنظمات الصغرى، قد يسبب بعض التعقيدات والمعوّقات[1].

3. نظام تدرج الوظائف ووحدة الرئاسة:

يعني هذا النظام تعدد المراكز والمستويات الوظيفيّة، مع تماسكها في مستوى معين بحيث يرتبط كل رئيس بمرؤوسه، وبالتالي يكون الرئيس الإداري على علمٍ بجميع مرؤوسيه من حيث مدى قدرته على تحمّل المسؤولّية، كما يؤدي هذا النظام إلى عدم تعدد الرئاسات على المرؤوس الواحد، وعليه فإنّ الخروج عن هذا النظام قد يؤدي إلى خلق نوع من الاختلاط والتضارب داخل المنظمة الإداريّة الواحدة، مما ينعكس حتماً على التفويض ويعيقه[2].

4.طبيعة عمل المنظمة الإداريّة:

تؤثّر طبيعة العمل الذي تختصّ به المنظمة الإداريّة ونوعيّته، في مدى الحاجة إلى الأخذ بأسلوب التفويض في الاختصاص الإداري، فقد لا تكون بعض المنظمات الإداريّة بحاجة إلى هذا الأسلوب، كون العمل الذي تقوم به لا يحتمل أعمال التفويض، بحيث لو تّم الأخذ به لرتب معّوقات داخل المنظمة الإداريّة[3].

5.توافر وسائل الاتّصال والرقابة والإشراف:

إذا توافرت هذه الوسائل داخل المنظمة الإداريّة، فإّنها تؤثّر على نجاح عملّية التفويض في الاختصاص الإداري بشكل كبير، وذلك نتيجة اطمئنان الرئيس الإداري على حسن تنفيذ الاختصاصات المفّوضة، كونه يقوم بالمراقبة والإشراف على تنفيذها، وفي المقابل إذا لم تتوافر هذه الوسائل فإنّ الرئيس قد يمتنع عن القيام بعمليّة

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، ص198.

(2) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص202 وما بعدها.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص58.

التفويض، خاصّةً وأنّ مسؤوليّته عن تنفيذ الاختصاصات تبقى قائمةً أمام الرئاسات العليا[1].

6. الاستقرار الوظيفي:

كلّما وجد الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإداريّة، ازداد أعمال التفويض في الاختصاص، ويفسّر جانبٌ من الفقه ذلك، بأنّ استقرار الرئيس الإداري في وظيفته يؤدّي إلى توسعه في أعمال التفويض نتيجة اطمئنانه إلى هذا الاستقرار، أمّا إذا تعرّض الرئيس وبشكل مستمرٍ للنقل أو الندب أو الإعارة إلى غيرها من الوظائف، يؤدي في الغالب إلى إحجامه عن القيام بالتفويض[2].

7. وضوح الأهداف:

يجب أن يكون التفويض متماشياً مع الأهداف العامة للمنظمة الإداريّة، وبالتالي فإنّ وضوح أهداف وسياسات المنظمة الإداريّة للرئيس الإداري يساعده على كيفيّة أعمال التفويض في الاختصاص الإداري، وفي الوقت المناسب[3].

ثانياً: المعوّقات الشخصيّة:

تظهر المعوّقات الشخصيّة إمّا بفعل شخص الأصيل المفوّض، وإمّا بفعل شخص المرؤوس المفوَّض إليه، ويرى جانبٌ من الفقه أنّ هذه المعوّقات أخطر وأهم المعوقات التي تواجه عملية التفويض، وإن كانت مقارنةً بالمعوّقات التنظيميّة العامة أقلّ ظهوراً من حيث تتبعها وعلاجها[4].

وتنقسم المعوّقات المتّصلة بالرئيس المفوِّض إلى فئتين، أحدهما المعوّقات المتمثّلة بعدم صلاحيّة الرئيس للعمل، وثانيهما المعوّقات المتمثّلة بعدم صلاحيّة الرئيس النفسيّة والسلوكيّة.

وتتمثّل المعوّقات المتصلة بعدم صلاحيّة الرئيس للعمل في جهله بقواعد الإدارة العامّة والقانون الإداري، وبالتالي عدم معرفته بقواعد التفويض وطبيعته وكيفيّة إعماله،

(1) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص203.

(2) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص203.

(3) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص203.

(4) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص205.

وهذا يؤدي بالنتيجة إلى إحجامه عن القيام به، بالإضافة إلى عدم توفر الخبرة العمليّة لدى الرئيس، ممّا يؤدي إلى تردده في اتخاذ القرار الإداري، وتبدو هذه الحالة جلّية عند اختيار الرئيس الإداري دون اتّباع القواعد الأصولّية والفنّية في الاختيار، كما لو تّم اختياره مثلاً عن طريق الواسطة[1].

ومن المعّوقات المتمثّلة بالرئيس المفّوض، سيطرة روح الأنانيّة والاعتداد بالنفس الزائد عن الحد المعقول عند بعض الرؤوساء والتي يصاحبها في العادة عدم نضجٍ ذهني، والاعتقاد بأّن التفويض في بعض سلطاته دليلٌ على عجزه عن القيام بواجبات ومهام عمله[2].

أّما المعّوقات المتمثّلة في عدم صلاحّية الرئيس النفسّية والسلوكيّة، فتتمثّل في ضيق الأفق الشخصي وعدم النضوج الذهني، حيث يعتبر بعض الرؤساء أّن التفويض سلب واغتصاب للاختصاصات المنوطة به، والبعض الآخر يرغب في الاستيلاء على أكبر قدرٍ من الاختصاصات ليظهر بمظهر القوة، وكل هذه التصرفات الخاطئة من جانب الرؤساء، تعّوق التفويض في الاختصاص بشكل كبير[3].

ومن المعّوقات المتمثّلة في عدم صلاحّية الرئيس النفسيّة والسلوكيّة أيضاً ضعف ثقة الرؤساء بأنفسهم، وبالتالي ضعف ثقتهم بمرؤوسيهم، مما يؤدي إلى الشعور بالخوف من قبلهم من المسؤوليّة والجزاء، لمعرفتهم أّن المسؤوليّة لا تفّوض مع تفويض الاختصاص[4].

ومن المعّوقات أيضاً الخوف من تمّرس المرؤوسين على العمل الإداري وتدربهم على إصدار القرارات، وإلمامهم بدقائق العمل، من جانب بعض الرؤساء، مما ينتج عنه الاعتقاد من قبل الرؤساء بأّن اكتساب الخبرة سيدفع المرؤوسين إلى الاستهانة بهم وإلى تفشي روح عدم الولاء والطاعة بينهم[5].

---

(1) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص205.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص56.

(3) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص199.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص206 وما بعدها.

(5) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص57.

ويمكن التخفيف من معوقات التفويض المتصلة بشخص الرئيس عن طريق ما يلي:

1. وجوب العمل على تعديل معتقدات الرؤوساء وسلوكهم، وتغير نظراتهم الخاطئة في كثيرٍ من الأحيان إلى التفويض من حيث إيضاح مزايا التفويض، من حيث كونه وسيلة فعّالة لسير العمل الإداري، وإنّه لا يمثّل انتزاعاً لبعض سلطاتهم، ولا يعتبر دليل على عدم كفاءتهم وقدرتهم على الإدارة[1].
2. ضرورة العمل على إفهام الرؤساء الإداريين أصول عمليّة التفويض في الاختصاص، وما يتّصل به من جوانب متعددة، ويتتبع ذلك أيضاً علم الرؤساء أنّ مهمتهم لا تستدعي القيام بجميع الاختصاصات، بل تنحصر في تنفيذ المهم منها، مع ترك غير المهم أو الثانوي إلى المرؤوسين عن طريق التفويض.
3. العمل على تزويد الرؤساء الإداريين بالقدر اللازم من وسائل الاتّصال والرقابة والإشراف، حتى يتمكّن من الاطمئنان على حسن تنفيذ الأعمال، فيتوسّع بالتالي في تفويض أجزاء كثيرة من اختصاصاته.
4. يجب على الرئاسات العليا أن تراعي في اختيارها للرؤساء مدى قدرتهم على ممارسة أعمال القيادة، وتوافر صفات وخصائص القائد الإداري في كل منهم، ومن أبرز هذه الخصائص القدرة على الإقناع أو الاتّصال، والإحاطة بجوانب الأمور قبل البت بها، وبالتالي قدرة الرئيس على إجراء عملية التفويض في جانبٍ من سلطاته الأقل أهمّية إلى مرؤوسيه، ليتفرّغ للمهام الرئيسّية المتعلّقة بإدارة منظمته الإداريّة.

أما بخصوص المعوّقات التي تواجه عمليّة التفويض في الاختصاص، وتتصل بالمرؤوس المفوّض إليه، فإنّه يمكن تقسيمها أيضاً إلى فئتين، إحداها معوّقات تتمثل في جوانب العمل الذي يقم به المفوّض إليه، وثانيهما معوّقات تتمثل في الجوانب النفسّية والسلوكّية.

---

(1) للمزيد حول هذه النظرية، انظر: عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص59، 61؛ عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص الإداري، ص208، 209.

ومن المعّوقات المتمثّلة في جوانب العمل الذي يقوم به المفّوض إليه، في الخوف من قبل المرؤوس المفّوض إليه من عدم منحه السلطة الكافية لأداء الوا جبات المفّوضة إليه، كأن لا عطي الاعتماد المالي أو القوة البشرّية الكافية، وكل هذه المسائل تعّوق التفويض بشكل كبير(1).

ومن المعّوقات أيضاً والمتمثّلة في جوانب العمل الذي يقوم به المفّوض إليه عدم حصول المفّوض إليه على حوافز تشجيعّية عند إتمام الاختصاص المفّوضة إليه وتنفيذه، سواء كانت حوافز أدبيّة أم ماليّة، مما قد يؤدي إلى عدم الاهتمام الكافي في تنفيذ ما فّوض إليه، مما يؤدي في النهاية إلى إعاقة التفويض(2).

أّما المعّوقات المتمثّلة في الجوانب النفسّية والسلوكيّة للمفّوض إليه، فتتمثّل في سلوك بعض المرؤوسين القا ئم على الضعف وعدم الثقة في النفس لتحّمل المسؤولّية من ناحية أو تقديس الرؤساء وتبجيلهم، مما يؤدي إلى تمّسك الرؤساء بالسلطة والنفوذ والميل إلى توسيع دائرة السيطرة على المرؤوسين(3).

ومن المعّوقات أيضاً في هذا الجانب، خوف بعض المرؤوسين من تصّيد الرؤساء لأخطائهم، وذلك لنقص ثقتهم في هؤلاء، مما يؤدي هذا الخوف إلى الضعف(4).

وقد ذهب جانبٌ من الفقه إلى أّن هذه المعّوقات والمتّصلة بشخص المفّوض إليه، يمكن معالجتها وإزالتها والتخفيف من آثارها عن طريق ما يلي:

1. العمل على وضع برامج تدريب للمرؤوسين من خلال إقامة تجارب إدارّية تحت إشراف رؤساء أكفّاء لاكتساب الخبرة اللازمة لإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة وفاعلّية.
2. تدريب المرؤوسين على تحمل المسؤوليّة في مواجهة الرؤوساء المباشرين لهم، وعلى كيفيّة مواجهة المشاكل، وتحمل تبعات العمل بلا خوفٍ ولا وجل من

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العاّمة، ص200.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص210.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارّية، ص57 وما بعدها.

(4) بشار، عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، ص58.

المسؤوليّة، وخلق روح التعاون مع ؤسائهم في سبيل إنجاز الأعمال الإداريّة المتنوعة.

3. ضرورة اختلاط الرؤوساء بمرؤوسيهم لدراسة إمكانّياتهم عن قرب، وذلك لمعرفة مدى قدرتهم على إنجاز الاختصاصات التي قد تفّوض إليهم.
4. العمل على وضع نظام للحوافر الماديّة والأدبّية، تمنح بموجبه مكافآت مالّية، وتُعط شهادات تقديرّية، وغيرها من وسائل الحفز والتشجيع للعاملين كفاءةً وامتيازاً في إنجاز ما يوكّل إليه من أعمال ومهام عن طريق التفويض، وهنا يبرز دور الرئيس الإداري الناجح في بث روح الحماس، والتنافس بين مرؤوسيه من أجل إنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة.

2.3 طرق انتهاء التفويض في الاختصاص

يُعّد التفويض في الاختصاص وسيلة هامة من وسائل إعادة توزيع الاختصاصات الإدارّية داخل أجهزة الدولة المختلفة، إلاّ أنّ هذه الوسيلة -وكما ذكرنا سابقاً- لا تتمتع بصفة الديمومة، وإنما يشترط أن تكون بصفة مؤقتة، وعليه فإنّ التفويض لا بُّد أن ينتهي بإحدى الطرق المعنّية، بحيث تعود الاختصاصات المفّوضة إلى الجهات صاحبة الاختصاصات المفّوضة.

ومن ثّم فإننا سوف نقوم بدراسة هذه الطرق من خلال ثلاث مطالب، نخصص الأول منها لدراسة إنهاء التفويض بإرادة المفوض، والثاني لدراسة إنهاء التفويض بقوة القانون، وأخيراً إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه.

1.2.3 إنهاء التفويض بإرادة المفوض

ينتهي التفويض في الاختصاص بإرادة المفوض بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث يملك المفوض سلطة إنهاء التفويض بطريقة مباشرة وذلك بإصدار قرار بإنهائه على اعتبار أنه صاحب الاختصاص الأصيل المفوض، وله أيضاً سحبه أو تعديله في

أي وقت يشاء، ووفقاً لإرادته المنفردة سواء أخلّ المفوض إليه بالأحكام المنظمة للتفويض أو لم يخل[1].

وهذا الإلغاء للتفويض الإداري يخضع للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإداريّة، فإذا أصدر المفوض قراراً بالتفويض، وكان هذا القرار قد صدر بشكلٍ صريح ومكتوب، فإنّه يتوجّب في قرار إلغاءه أن يصدر بالصورة نفسها، كما أنّه يتوجّب أن يكون قرار الإلغاء من نفس مرتبة قرار التفويض، بمعنى أن يصدر قرار الإلغاء ممن أصدر قرار التفويض[2]، وإلا كان قراراً باطلاً يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك لخضوعه للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإداريّة باعتباره قراراً إدارياً[3].

كما يملك أيضاً المفوض إنهاء التفويض في الاختصاص بطريقة غير مباشرة وبإرادته المنفردة، وذلك عندما يقوم بإعادةتنظيم الجهاز الإداري للمنظمة الإداريّة التي يرأسها، بحيث تعود السلطات المفوّضة إلى الأصيل، ثّم تجري عملية تفويض جديدة عند إعادة توزيع الاختصاصات[4].

وقد يتم استرداد الاختصاصات المفوّضة إذا أساء المرؤوس المفوض إليه استخدام الاختصاصات المفوضة إليه، وإذا استخدمها بطريقة لا تعود بالنفع على العمل الإداري، وهذا أمر طبيعي، كون التفويض لا يعني التنازل عن السلطات المفوضة بصفة دائمة[5].

2.2.3 إنهاء التفويض بقوة القانون

ينتهي التفويض في الاختصاص بقوة القانون، وبالتالي عودة الاختصاصات المفوّضة للأصيل ليمارسها بنفسه، وذلك لأسباب عديدة، ودون حاجة لصدور قرار بإنهائه من المفوض.

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص222.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص228.

(3) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإداريّة، ص223.

(4) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص49.

(5) عبدالله، عبدالغني بسيوني، التفويض في السلطة الإداريّة، ص49.

ومن الأسباب التي تنهي عملية التفويض بقوة القانون انتهاء مدة التفويض المحددة، وسواء أكان تحديد هذه المدة في النص الآذن أم في قرار التفويض الصادر من الأصيل المفوض[1]؛ وعليه فإنّه وبعد انتهاء المدة الزمنية المحدد لعملية التفويض تعود الاختصاصات الممنوحة إلى الرئيس الأصيل، وبالتالي لا يحق للمرؤوس أن يمارس هذه الاختصاصات.

ومن الأسباب التي ينتهي بها التفويض بقوة القانون، فقدان التفويض أحد شروطه الجوهريّة لصحّة إصداره، كأن يصدر دون استناده إلى نصٍ يجيزه[2]. وبالتالي إلغاء كافة قرارات التفويض التي استندت إليه، ومن الأسباب أيضاً أن يتم تعليق انتهاء التفويض بتحقق شرط معيّن، ومثال ذلك انتهاء التفويض بحضور المفوض الغائب[3]، ومن ثّم إذا عاد الأصيل المفوض إلى عمله انتهى التفويض بقوة القانون، وعادت الاختصاصات المفوضة إليه ليمارسها من تاريخ تحقق الشرط.

ومن الأسباب أيضاً التي ينتهي بها التفويض في الاختصاص بقوة القانون، تغير أحد أطراف التفويض، وكما ذكرنا سابقاً أنّ القضاء الفرنسي ميّز بين نوعين من التفويض الإداري من حيث الطبيعة، أولهما هو التفويض الشخصي وهو الذي يتأثر بتغيير أحد أطرافه، فينتهي تلقائياً أو تغير الأصيل أو المفوض إليه، وثانيهما التفويض الوظيفي وهو الذي لا يتأثّر بتغيير أحد أطرافه، وبالتالي لا ينتهي إذا تغير أي من الأصيل أو المفوّض إليه[4].

وتفويض الاختصاص يوجه من حيث الأصل إلى الشخص بصفته كتفويض المحافظ أو رئيس مؤسسة، فيوجه التفويض إلى شاغل المنصب بصفته الوظيفيّة لا بشخصه، مما يترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهميّة وهي بقاء التفويض على الرغم من تغير شاغل المنصب، وذلك بخلاف تفويض التوقيع[5]، حيث أنّ تفويض التوقيع يقوم

---

(1) الوالي، محمود إبراهيم، نظريّة التفويض الإداري، ص431.

(2) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص197.

(3) بركات، عمرو فؤاد، التفويض في القانون العام، ص169 وما بعدها.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص228.

(5) الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، ص120 وما بعدها.

على أساس الثقة الشخصيّة بين طرفيه، لذلك من الطبيعي أن يتأثّر وجوده بتغير شخص الأصيل أو المفوض إليه[1].

وقد أقرّ القضاء الفرنسي بهذه القاعدة، حيث قضى بأنّ قرار التفويض في الاختصاص وإن كان قد صدر في عام 1927، وأنّ قرار تنفيذ الاختصاص الذي استند إليه قد صدر عام 1948م، إلاّ أنّ قرار التفويض يظلّ قائماً، ولا ينتهي بأي تغيير يطرأ على أحد أطرافه ما دامت صياغة النص الآذن بالتفويض لم يظهر أنّ له طابعاً شخصّياً[2].

وقد سار القضاء الإداري في مصر في نفس الاتّجاه الذي اعتمده القضاء في فرنسا، فقضت المحكمة الإداريّة العليا بأنّه إذا صدر قرار التفويض استناداً إلى نصٍ في قانون، ثم ألغي هذا القانون المتضمّن للنص واستبدل بقانون جديد يتضمّن نصّاً مماثلاً، فإنّ قرار التفويض لا يسقط ولو غير القانون الجديد في أسلوب تعيين الأصيل[3].

إلاّ أنّ جانباً من الفقه يرى "بضرورة انتهاء التفويض سواءًكان شخصياً أو وظيفياً في حال تغير أحد أطرافه، ويستند هذا الرأي إلى أسانيد شخصّية وعملّية تتعلّق بالمفوض والمفوض إليه، حيث تتمثل الأسانيد الشخصّية في أنّ المفوّض في التفويض في الاختصاص تدخل فيه بعض الاعتبارات الشخصّية بين الأصيل والمفوض إليه، حيث لا يتصور أن يقوم الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، إلا إذا كان هذا الأخير محل ثقة واطمئنانه، ومن الأسانيد العمليّة لهذا الرأي أنّ التفويض يقوم في الغالب على عدّة اعتبارات توجدها متطلبات العمل وظروفه المختلفة، والتي يدرسها الأصيل، ويقدّر مدى ملائمة التفويض لها، فإذا تغيّر الأصيل تعيّن انتهاء التفويض لكي لا يستمر في ظروف قد لا تلائم سبب قيامه"[4].

---

(1) حسن، عبدالفتاح، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ص153.

(2) مشار إليه عند: عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص228.

(3) مجموعة المبادئ القانونيّة التي قرّرتها المحكمة الإداريّة العليا، العدد الأول، قاعدة رقم 53، صفحة 393، مشار إليه: ذات المرجع، ص229.

(4) عبدالهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، ص229 وما بعدها.

3.2.3 إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ينتهي التفويض في الاختصاص أيضاً بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصيل في قرار التفويض، وعليه ينتهي التفويض تلقائياً، وتعود الاختصاصات الممنوحة إلى الأصيل من تاريخ انتهاء المفوض إليه من تنفيذ موضوع التفويض، ولا يجوز بالتالي للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى، مهما كانت الظروف والأسباب، إلاّ بناءاً على تفويض جديد[1].

وعليه، إذا استمرّ المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة بعد انتهاء تنفيذ موضوعها، فإنّ أعماله تعدّ اعتداءً على اختصاصات الأصيل، وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء لعيب عدم الاختصاص، وكما هو معلوم فإنّ عيب عدم الاختصاص هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام، ومن ثّم فلا يجوز الاتّفاق على مخالفته، كما يجوز إثارته في أّية حالة تكون عليها الدعوى، ويتعّين على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، حتى إذا أغفل ذلك صاحب الشأن[2].

وفي النهاية نخلص إلى أّن التفويض ذو طبيعة مؤقّتة، ولذلك لا بدّ له من نهاية، إّما بإرادة المفوض، أو بقوة القانون، أو بتنفيذ موضوعه، ليعود كل شخص في المؤسسة الإدارّية لممارسة اختصاصاته بنفسه.

الخاتمة:

عالجت هذه الدراسة موضوعاً مهماً من المواضيع التي تسهم في عملية الإصلاح الإداري، والذي أصبح مطلباً مهماً، وذلك بعد ازدياد مهام الدولة ونشاطها، والتعدد الهائل في الاختصاصات الملقاة على عاتقها، مما أصبح من غير الممكن أن يباشر صاحب الاختصاص الأصيل سواء أكان هيئة أم شخصاً جميع اختصاصاته بنفسه.

وعلى ذلك جاء التفويض في الاختصاص الإداري ليسمح للرئيس الإداري بأن يعهد ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، الأمر الذي يترتب عليه نقل تلك الاختصاصات من الرئيس الإداري المفوض إلى المرؤوس المفوض إليه، كحل ناجح

---

(1) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص226.

(2) قريطم، عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارّية، ص226.

لمواجهة ظاهرة الازدياد، سواء في عدد الأجهزة الإداريّة أو في الاختصاصات والصلاحيّات الملقاة على عاتق الرؤساء الإداريين، مما يؤدي إلى انسياب الأعمال وتنفيذها بسرعة وكفاءة وفعاليّة، وتحقق الغايات التي ترمي الدولة إليه.

وقد حاولنا في هذه الدراسة معالجة مختلف الموضوعات المتعلّقة بموضوع التفويض الإداري وفيحدود ما تسمح به مساحة هذه الرسالة العلميّة، فتناولنا ماهيّة التفويض وأنواعه ومقارنته بالأنظمة المشابهة له، ثّم تطّرقنا إلى بيان المبادئ العامّة التي تحكم هذه العمليّة من شروط وقواعد وطرق تنظيمه، بالإضافة إلى التزامات تنفيذ عمليّة التفويض الإداري والصعوبات التي تواجه هذه العمليّة وطرق انتهائه، وذلك في معالجة ارتكزت على تحليل النصوص المتعلّقة بعمليّة التفويض في كل من الأردن والدول المقارنة، وما أرساه القضاء الإداري في هذا الشأن من قواعد وأحكام، وما انتهى إليه الفقه من آراء حول مسائل ثارت في هذا الصدد، أتبعناها ما أمكن بوجهة نظرنا المتواضعة في جوانب متفرّقة في هذه الدراسة.

وفي نهاية هذه الدراسة توصلنا إلى عدد من النتائج، وعدد من التوصيات نجملها فيما يلي:

النتائج:

أولاً: يقصد بالتفويض الإداري أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل ببعض اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين إلى أحد مرؤوسيه (المفّوض إليه) بصفة مؤقتة، وبموضوع محدد، وذلك بناءاً على نصٍ قانوني يجيز له ذلك مع بقاء مسؤوليته قائمة أمام الرئاسات العليا.

ثانياً: قاعدة الإذن المسبق في التفويض ذات طبيعة آمره، فلا يجوز الخروج عنها إلا في حالة الظروف الاستثنائيّة من أجل سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

ثالثاً: الاختصاصات الإداريّة هي التي تفّوض، أّما المسؤولّيات فلا تفويض لها، كما أّنه لا بّد للتفويض من قرارٍ يصدر به حتى يكون صحيحاً.

رابعاً: لا يجوز بأيّ حالٍ من الأحوال أن يكون التفويض في الاختصاص كلّياً، وإلا عّد تنازلاً عن الاختصاص، فالتفويض لا يكون إلاّ جزئياً.

خامساً: يمكن أن يصدر القرار الإداري شفوياً بصفة عامّة، إلاّ أنّ ذلك لا يجوز بالنسبة لقرار التفويض، حيث يتوّجب أن يكون قرار التفويض كتابة وأن يتم نشره.

سادساً: التفويض ذو طابع استثنائي، وبالتالي يجب أن يخضع لقاعدة التقييم الضيق، ويتعيّن على المفّوض أن يلتزم باحترام التحديد الوارد في النص سواء بالنسبة لموضوع التفويض أو شخص المفوض إليه، وإلا كان قرار التفويض معيباً .

سابعاً: على الرغم من تشابه نظامي التفويض في الاختصاص والتفويض بالتوقيع في بعض النقاط، إلاّ أّنه يوجد بينهما أوجه فروق أهمها: أنّ التفويض في الاختصاص لا ينصّ على اختصاصات ذات طابع شخصي، في حين أنّ التفويض في التوقيع يكون ذات طابع شخصي، كما يؤدي تفويض الاختصاص إلى حرمان المفوض من ممارسة الاختصاصات المفّوضة أثناء سريان التفويض فيها بعكس تفويض التوقيع الذي لا يؤدي إلى حرمان المفوض من التوقيع على القرار محل التفويض.

ثامناً: تتم عملية تنظيم التفويض في الاختصاص الإداري في معظم الدول باستخدام أحد أسلوبين:

الأسلوب الأول: أن ينظم التفويض في الاختصاص بتشريع عام، كما هو الحال في فرنسا ومصر والكويت.

الأسلوب الثاني: أن ينظم التفويض في الاختصاص في نصوص متفّرقة ضمن قوانين عاّمة، كما هو الحال في الأردن.

وقد يلجأ المشرّع إلى استخدام الأسلوبين معاً كما هو الحال في مصر والكويت.

تاسعاً: للتفويض أهمّية في تنظيم وحسن سير العمل الإداري، فبدلاً من تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري واستخدام الأوامر والتعليمات بصفة دائمة، وبكل ما يتعلّق بالعمل، يقوم الرئيس الإداري بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه، وبذلك يستطيع مضاعفة نشاطه، ويصبح قادراً على الوفاء بمتطلبات إدارته الهاّمة، والعمل على حل المشاكل والصعوبات التي تقابل العمل الإداري فيها.

عاشراً: تواجه عملية التفويض في كثيرٍ من الأحيان صعوبات قد تعود إلى طبيعة النظام العام الذي يحكم الهيئة الإدارّية وقد تعود إلى الرئيس الإداري أو إلى المرؤوسين أنفسهم.

التوصيات:

أولاً: يقترح الباحث على المشرّع الأردني أن يقوم بتنظيم عملية التفويض في الاختصاص بنظامٍ مستقل على غرار المفاهيم القانونيّة المقارنة، وذلك للاستفادة من مزاياه، وليكون ضمن إطار قانوني أكثر وضوحاً وأكثر دقة، وعلى أن يتضمّن هذا القانون ما يشير بوضوحٍ إلى أن يكون التفويض كتابةً أسوةً بالتشريع الفرنسي والكويتي، ووجوب نشر قرار التفويض في الجريدة الرسميّة، وعدم جواز تفويض الاختصاصات المفوّضة.

ثانياً: على المشرّع الأردني أن يأخذ بما أخذ به المشرّع المصري بخصوص مسألة قيام الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته إلى موظف لا يتبع له إداريّاً، حيث اشترط المشرّع المصري لصحّة هذا التفويض أن يتم الاتفاق عليه فيما بين الرئيس المفوّض والرئيس الذي يتبع له المفوّض إليه، وذلك تماشياً مع أساس التفويض والذي يتطلّب صدوره من صاحب الاختصاص الأصيل.

ثالثاً: أنّ عمليّة التفويض في الاختصاص الإداري تستند ويتوقف مدى نجاحها على ثلاثة عناصر: الأشخاص، والاختصاصات، والمسؤوليّة، ويعتبر عنصر الأشخاص سواءً أكان الرئيس المفوّض أو المفوّض إليه العنصر الأهم في هذه العمليّة، ولذلك يتوجّب على الجهات الحكوميّة في الأردن أن تقوم وبشكل مستمر بإعادة النظر في الهياكل التنظيميّة وتصنيف الوظائف والعمل على أن تكون الكفاءة والجدارة هي الأساس دوماً في اختيار شاغلي الوظائف الحكوميّة بشكل عام.

رابعاً: نقترح أن يتم التوسّع في عمليّة التفويض في الاختصاص الإداري في الأردن بالنظر إلى المزايا العديدة التي يحققها والتي تم الإشارة إليها في هذه الدراسة وذلك بالتزامن مع الاقتراح المتعلّق بسن تشريع عام ينظّم هذه العمليّة الإداريّة ويضع الضوابط الدقيقة لها.

ولا يسعنا في ختام هذه الدراسة إلاّ أن نردد عبارة العماد الأصفهاني المشهورة "... لا يكتب الإنسان كتاباً في يومه إلاّ قال في غداً، لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد لكان يستحسن، ولو ترك هذا لكان أفضل، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر..."، آملين أن نكون قد أصبنا في تحقيق الغاية التي سعينا إليه من وراء هذا العمل.

والله من وراء القصد ..... تمّ بحمد الله

قائمة المراجع

أولاً : الكتب:

إبراهيم، درويش. (1995). **الوسيط في الإدارة العامة**، دون دار نشر، القاهرة.

بشار، عبدالهادي. (1982). **التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)**، دار الفرقان، عمان، الأردن.

بشار، عبدالهادي. (1982). **الجوانب التطبيقيّة لتفويض الاختصاصات التشريعيّة والإداريّة في مصر والأردن**، دار الفرقان، عمان، الأردن.

حمدي، ياسين، عكاشة. (1987). **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندريّة، مصر.

حنان عبدالعزيز، الرويح. (2011). **تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع**، مطبعة جامعة الكويت، الكويت.

خالد سمارة، الزعبي. (1999). **القرار الإداري بين النظريّة والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

سليمان محمد، الطماوي. (1984). **النظرية العامة للقرارات الإداريّة، دراسة مقارنة**، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة.

سليمان، الطماوي. (1976). **القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)**، دار الفكر العربي، القاهرة.

سليمان، الطماوي. (1980). **علم الإدارة العامة**، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة.

عبدالعزيز عبدالمنعم، خليفه. (2004). **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، ط1 ، الإسكندريّة، مصر.

عبدالعزيز عبدالمنعم، خليفه. (2007). **دعوى إلغاء القرار الإداري**، ط1، منشأة المعارف، الإسكندريّة، مصر.

عبدالغني، بيسوني، عبدالله. (1986). **التفويض في السلطة الإداريّة**، الدار الجامعيّة، بيروت، لبنان.

عبدالفتاح، حسن. (1970). **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، دار النهضة للنشر، القاهرة، مصر.

علي خطار، شطناوي. (1998). **دراسات في القرارات الإداريّة**، منشورات الجامعة الأردنّية، عمان، الأردن.

علي خطار، شطناوي. (1995). **القضاء الإداري الأردني**، مطبعة المركز العربي، عمان، الأردن.

علي خطار، شطناوي. (2001). **الإدارة العامة المحلّية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا**، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.

علي خطار، شطناوي. (2004). **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

عمر فؤاد، بركات. (1989). **التفويض في القانون العام**، جامعة طنطا، مصر.

عيد، قريطم. (2011).**التفويض في الاختصاصات الإداريّة**، ط1، منشورات الحلبي الحقوقّية، بيروت، لبنان.

ماجد راغب، الحلو. (1989). **تنظيم السلطة الإداريّ والوظيفّية العاّمة في دولة الإمارات العربّية المتّحدة**، مطبعة جامعة الإمارات العربّية المتحدة، الإمارات.

ماجد راغب، الحلو. (2006). **أصول علم الإدارة العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرّية، مصر.

محمد عادل، حسن. (1995). **دراسة تصنيفّية لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنيّة الكويتي**، مطبعة حكومة الكويت، الكويت.

محمد عبدالحميد، أبو زيد. (1977). **أثر التفويض في الإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)**،دار النهضة العربيّة للطباعة والنشر، القاهرة، مصر.

محمد عبدالحميد، أبو زيد. (2007). **القانون الإداري**، ط2، مطبعة العشري، القاهر، مصر.

محمد محمد، عبداللطيف. (2000). **تفويض المرفق العام**، دار النهضة العربّية، القاهرة، مصر.

محمد، العبادي. (1995). **قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

مصطفى أبو زيد، فهمي. (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، ط1، الإسكندريّة، مصر.

ثانياً: الأبحاث:

سيانيد باكراد ميسروب. (2012). التفويض التشريعي، مركز الدراسات المستقلّة، كلّية الحدباء الجامعيّة، العدد39، ص155.

أحمد حسن الفاسي. (1994). التفويض في الاختصاصات الإداريّة في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد3، ص24.

عبدالرحمن سعد العرمان. (2011). التفويض وأصوله العامّة، كلّية التربية الأساسيّة، العدد71، ص13.

القوانين:

- قانون معهد الإدارة العامّة الأردني لعام 1985م.
- القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976م.
- قانون البلديّات الأردني رقم 26 لسنة 1955م.
- قانون الأمن العام الأردني رقم 31 لسنة 1995م.
- قانون الدفاع المدني الأردني رقم 18 لسنة 1999م.
- قانون الكهرباء العام الأردني رقم (74) لعام 2012م (قانون مؤقت).
- قانون التفويض العام المصري رقم (42) لسنة 1967م.
- قانون التفويض الكويتي رقم (116) لسنة 1992م.
- قاذون العاملين المدنيين بالدولة المصريّة رقم (47) لسنة 1978م.

الأنظمة:

- نظام الخدمة المدنّية الأردني رقم (82) لسنة 2013م.
- النظام المالي لبنك تنمية المدن والقرى الأردني رقم (56) لسنة 2011م.
- نظام الاستيراد الأردني لسنة 1976م.
- نظام الخدمة المدنّية الكويتي.

المعلومات الشخصية

- **الاسم:** سليمان محمد فيصل المجالي
- **التخصص:** القانون العام
- **الكلية:** الحقوق
- **سنة التخرج:** 2015